

**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA – UNIR
CAMPUS – PROFESSOR FRANCISCO GONÇALVES QUILES – CACOAL
DEPARTAMENTO ACADÊMICO DE DIREITO**

LAÍS AGUIAR GABRIEL

**O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA FRENTE A NÃO UNIFORMIZAÇÃO
JURISPRUDENCIAL SOBRE A JORNADA DE TRABALHO NA
ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS REMUNERADOS**

**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO
MONOGRAFIA**

**CACOAL – RO
2016**

LAÍS AGUIAR GABRIEL

**O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA FRENTE A NÃO UNIFORMIZAÇÃO
JURISPRUDENCIAL SOBRE A JORNADA DE TRABALHO NA
ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS REMUNERADOS**

Monografia apresentada à Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR – *Campus* Professor Francisco Gonçalves Quiles – Cacoal, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito, elaborada sob a orientação da professora Esp. Graciela Flávia Hack.

CACOAL – RO

2016

Gabriel, Laís Aguiar.
G118p O princípio da eficiência frente a não uniformização
jurisprudencial sobre a jornada de trabalho na
acumulação de cargos públicos remunerados / Laís
Aguiar Gabriel – Cacoal/RO: UNIR, 2016.
57 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação).
Universidade Federal de Rondônia – Campus de Cacoal.
Orientadora: Profa. Esp. Graciela Flávia Hack

1. Direito constitucional. 2. Direito administrativo. 3.
Controvérsias jurisprudenciais. I. Hack, Graciela Flávia.
II. Universidade Federal de Rondônia – UNIR. III. Título.
CDU – 342

O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA FRENTE A NÃO UNIFORMIZAÇÃO JURISPRUDENCIAL SOBRE A JORNADA DE TRABALHO NA ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS REMUNERADOS

LAÍS AGUIAR GABRIEL

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Fundação Universidade Federal de Rondônia UNIR – *Campus* Professor Francisco Gonçalves Quiles – Cacoal, para obtenção do grau de Bacharel em Direito, mediante a Banca Examinadora formada por:

Professora Esp. Graciela Flávia Hack- UNIR - Presidente

Professora M^a Kaiomi de Souza Oliveira Cavalli- membro

Professor Esp. Thiago Barisson de Mello- membro

Conceito: **97**

Cacoal, 01 de julho de 2016.

Dedico este trabalho aos meus amados pais, Paulo e Jaini, que tanto confiaram e incentivaram meu crescimento profissional.

Aos meus queridos irmãos Larissa, Luciano, Fernanda e Paula, pelo apoio contínuo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por sempre me amparar nos momentos de dificuldades me dando forças para superá-las.

Ao corpo docente do curso de Direito, por compartilhar conhecimentos e experiências, contribuindo para o meu crescimento profissional.

À minha orientadora, professora Esp. Graciela Flávia Hack por acreditar na relevância do tema e pela disponibilidade em orientar-me, transmitindo seus conhecimentos e motivando-me.

À Professora M^a Sônia, pela ajuda na elaboração deste trabalho e motivação nesta fase final do curso.

Aos amigos e familiares, pelo incentivo e apoio constantes.

RESUMO

O presente trabalho denuncia a ausência de segurança jurídica ocasionada pelas decisões desuniformes que verificam a legalidade da acumulação de cargos públicos, no cumprimento do requisito obrigatório da “compatibilidade de horários”. A falta de maiores esclarecimentos pelo texto constitucional sobre o alcance da interpretação do requisito da “compatibilidade de horários” fomenta o surgimento de entendimentos jurisprudenciais que se divergem quanto a possibilidade de limitar a jornada de trabalho na acumulação dos cargos públicos. Além dos impactos ocasionados na segurança jurídica, discutem-se também aqueles que influenciam o princípio da eficiência do serviço público. Todas as decisões proferidas pelos tribunais brasileiros sobre a matéria se utilizam do argumento principal do respeito à integralidade e efetivação do princípio da eficiência. Por um lado, compreende-se a necessidade da uniformização jurisprudencial para se evitar a ocorrência de improbidade administrativa, influenciada pelos entendimentos que permitem uma excessiva carga horária. Sob outra perspectiva, não se dispensa a uniformidade de decisões, entretanto, o entendimento se alicerça no sentido da análise particular de cada caso, o que não afligiria o princípio da eficiência. Para a realização deste trabalho, foi utilizado o método hipotético-dedutivo a partir de pesquisa bibliográfica, como procedimento técnico aplicado.

Palavras-chaves: Acumulação de cargos públicos. Compatibilidade de horários. Insegurança jurídica. Princípio da eficiência.

ABSTRACT

The current work denounces the absence of the juridical certainty caused by the non-uniform decisions which check the legality of accumulation in public offices, in non-compliance with the mandatory requirement "hours compatibility". The lack of elucidation in the constitutional text about the reach of the requirement's interpretation in the "hours compatibility" promotes the appearance of jurisprudential understandings which differ about the possibility of limiting the working day in the accumulation of public offices. In addition to the impacts on legal security, are discussed also the ones which influence in the efficiency principle to public service. All decisions rendered by Brazilian courts about the matter use the main argument of respect for the integrity and the efficiency principle. For a side, it is understood the need for uniformization in jurisprudences to avoid the occurrence of improper conduct, influenced by the understandings that allow excessive workload. From Another Perspective, the understanding must be based in the particular analysis of the cases, what do not afflict the principle of efficiency. To the development of this work was used the hypothetical-deductive method and bibliographical research as technical procedure.

Keywords: Public Office Accumulation. Hours compatibility. Legal uncertainty. Efficiency Principle

ABREVIATURAS

AGU- Advocacia-Geral da União

Art.(s)- Artigos

CRFB/88- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

EC- Emenda constitucional

Nº- Número

NCPC- Novo Código de Processo Civil

P. – página

STF- Supremo Tribunal Federal

STJ- Supremo Tribunal de Justiça

TCE- Tribunal de Contas do Estado

TCU- Tribunal de Contas da União

TRF- Tribunal Regional Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 A EFICIÊNCIA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	12
1.1 EVOLUÇÃO DO REGIME JURÍDICO- POLÍTICO BRASILEIRO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA.	12
1.2 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	14
1.2.1 Princípio da Legalidade.....	15
1.2.2 Princípio da Impessoalidade	16
1.2.3 Princípio da Moralidade.....	16
1.2.4 Princípio da Publicidade.....	17
1.2.5 Princípio da Supremacia do Interesse Público	19
1.3 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O DEVER DE EFICIÊNCIA.....	20
2 A ACUMULAÇÃO DE CARGO, EMPREGO E FUNÇÃO PÚBLICA.....	25
2.1 A ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS.....	25
2.2 REGRA GERAL DA ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS.....	26
2.3 ACUMULAÇÃO DE PROVENTOS E VENCIMENTOS POR SERVIDORES APOSENTADOS	31
2.4 DAS LIMITAÇÕES AO ATO DE ACUMULAR.....	32
2.5 ACUMULAÇÃO IRREGULAR DE CARGOS PÚBLICOS.....	33
3 DO LIMITE DA JORNADA DE TRABALHO NA ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS REMUNERADOS	35
3.1 A QUESTÃO DA COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS ENTRE OS CARGOS ACUMULADOS	35
3.2 DOS POSICIONAMENTOS DOUTRINÁRIOS E JURISPRUDENCIAIS	36
3.2.1 Da imposição de limite às jornadas de trabalho como garantia da eficiência do serviço prestado	36
3.2.2 Da impossibilidade de imposição de limite às jornadas de trabalho	38

3.3 A NÃO UNIFORMIZAÇÃO DE ENTENDIMENTOS JURISPRUDENCIAIS SOBRE A JORNADA DE TRABALHO NAS ACUMULAÇÕES DE CARGOS PÚBLICOS REMUNERADOS E OS REFLEXOS NA SEGURANÇA JURÍDICA.	40
3.4 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA FRENTE A NÃO UNIFORMIZAÇÃO JURISPRUDENCIAL.....	44
3.5 DA UTILIZAÇÃO DOS PRECEDENTES JUDICIAIS COMO INSTRUMENTOS DE UNIFORMIZAÇÃO JURISPRUDENCIAL	48
CONSIDERAÇÕES FINAIS	50
REFERÊNCIAS.....	52
OBRAS CONSULTADAS	57

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo analisar os impactos ocasionados no princípio da eficiência do serviço público, frente à instabilidade das decisões judiciais motivadas pelas diversas interpretações dadas ao requisito “compatibilidade de horários”, de observação obrigatória na acumulação de cargos públicos remunerados.

O sentido vago de tal expressão, prevista no art. 37, inciso XVI da CRFB/88, instiga uma série de dúvidas acerca do alcance do seu significado, ocasionando diversas interpretações do termo utilizado pelo legislador constituinte. Resultado disso é o surgimento de questionamentos acerca do limite da jornada de trabalho dos cargos acumulados, gerando controvérsias de entendimentos jurisprudenciais, permitindo uma série de reflexões quanto à eficiência do serviço público nessas situações.

É indiscutível a necessidade de uniformização dos entendimentos sobre o assunto, com vistas a renovar a segurança jurídica e a estabilidade das decisões. Todavia, é questionado se o princípio da eficiência estará amparado com a limitação ou não da carga horária na acumulação dos cargos públicos.

Por um lado, compreende-se a necessidade da uniformização jurisprudencial para se evitar a ocorrência de improbidade administrativa, influenciada pelos entendimentos que permitam uma excessiva carga horária. Sob outra perspectiva, o entendimento se alicerça no sentido da não generalização dos casos, devendo, portanto, ser analisado cada situação de acumulação de cargos, não sendo necessária a fixação de limites às jornadas de trabalho para garantir a eficiência dos serviços prestados.

Isto posto, considerando o grande dissenso jurisprudencial e doutrinário quanto à jornada de trabalho na acumulação de cargos públicos remunerados, surge

a necessidade de realizar a análise crítica das considerações formuladas acerca da efetivação do Princípio da Eficiência do serviço público.

Ademais, é reforçada a magnitude da importância de discussão crítica-reflexiva acerca do tema, em razão da reincidência de decisões desuniformes prolatadas pelos Tribunais brasileiros e a divergência de entendimentos formulados no âmbito da Administração Pública, que motivam o surgimento de um quadro de instabilidade, considerando as incertezas dos interessados em saber se a sua situação estará sujeita a contestações administrativas e judiciais.

Sob essa ótica, a discussão ganha particular relevância para o engrandecimento do conhecimento jurídico, haja vista a escassa produção acadêmica e doutrinária que contemplam o assunto.

A problemática pertinente à pesquisa realizada, que tem origem na ausência de uniformização jurisprudencial sobre o alcance do sentido do requisito da “compatibilidade de horários”, remete ao surgimento de hipóteses antagônicas que visam à solução das controvérsias existentes na aplicação prática jurídica.

À vista disso, propondo-se a realização da análise e desenvolvimento do tema apresentado, partindo do estudo dos princípios norteadores da Administração Pública e a apreciação dos diferentes entendimentos jurisprudenciais prolatados pelos Tribunais brasileiros, o método utilizado teve como base o raciocínio hipotético-dedutivo. Nesse sentido, os ensinamentos descritos foram aplicados à pesquisa com vistas de confirmar ou refutar as hipóteses identificadas pelo problema.

No mais, o procedimento técnico aplicado foi de pesquisa bibliográfica a partir de material já publicado, bem como a realização das análises jurisprudenciais e do ordenamento jurídico.

1 A EFICIÊNCIA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1.1 EVOLUÇÃO DO REGIME JURÍDICO- POLÍTICO BRASILEIRO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA.

O primeiro regime jurídico-político da sociedade, o Estado de Direito Liberal, tem origem nos ideais defendidos na Revolução Francesa no fim do século XVIII, que resultou na limitação do poder soberano e na criação da concepção de que cada indivíduo detém a igualdade perante a lei. Surgiu então o Estado não intervencionista nas relações particulares, atuando como mero espectador, mas também como aparente garantidor do direito de igualdade a todos os indivíduos.

Apesar de se tratar de um movimento defendido pelas classes oprimidas pela monarquia, foram garantidos resultados satisfatórios somente para a classe burguesa. A igualdade entre os indivíduos no Estado Liberal era apenas de cunho formal ante as desigualdades sociais que se perpetuaram, resultantes da monopolização das riquezas à burguesia, fomentada pelo não intervencionismo estatal na economia.

Inicia-se uma nova fase econômica, marcada pela expansão do capitalismo, dando ensejo à eclosão da Revolução industrial.

O absenteísmo estatal frente às desigualdades sociais, somada ao crescimento econômico, instituiu uma verdadeira exploração humana para a classe trabalhadora. Nesse sentido esclarece Bonavides (2007, p. 59):

Expunha, no domínio econômico, os fracos à sanha dos poderosos. O triste capítulo da primeira fase da Revolução Industrial, de que foi palco o Ocidente, evidencia, com a liberdade do contrato, a desumana espoliação do trabalho, o doloroso emprego de métodos brutais de exploração econômica, a que nem a servidão medieval de poderia, com justiça, equiparar.

A insatisfação advinda das crescentes desigualdades econômicas culminou no declínio do Estado Liberal e na expansão das lutas sociais, incorporando “[...] ao ideário do Estado de Direito o ideário social, surgindo o Estado Social de Direito, também conhecido como Estado de Bem- Estar (*Welfare State*) e Estado-Providência [...]” (MELLO, 2009, p. 50).

O fim do século XIX foi marcado pela superação do individualismo, dando ensejo ao surgimento do Estado Social de Direito, passando a atuação estatal

presenciar todos os setores, visando reparar a grande desigualdade social oriunda do antigo Estado liberal. Para Di Pietro (2014, p. 66): [...] O Estado teve que abandonar a sua posição passiva e começar a atuar no âmbito da atividade exclusivamente privada. Acrescenta ainda que “O Direito deixou de ser apenas instrumento de garantia dos direitos do indivíduo e passou a ser visto como meio para consecução da justiça social, do bem comum, do bem-estar coletivo”.

Oliveira (2016, p. 33) vai além ao dizer:

Com o surgimento do Estado Social de Direito, notadamente após a II Guerra mundial, a intervenção estatal na economia e nas relações sociais ganha força, na tentativa de minimizar algumas mazelas oriundas do próprio período liberal. A ampliação dos serviços públicos exige que o Poder Público se torne ágil e eficiente, fazendo-o adotar modelos e instituições típicas do cardápio do Direito Privado.

Surge o Estado assistencial que assume a prestação dos serviços públicos, passando a intervir na efetivação da justiça social e na economia a fim de viabilizar a garantia do bem comum.

A grande demanda pela atuação estatal somada às crises políticas e econômicas, resultou na impossibilidade do desempenho satisfatório das atividades assumidas pelo Estado, gerando uma Administração ineficiente e incapaz de efetivar a promoção do bem comum, dando ensejo à crise do Estado do Bem- Estar social.

O Estado Regulador substitui o antigo regime-jurídico e transfere parte dos serviços públicos incumbidos aos órgãos estatais aos particulares visando satisfazer os anseios sociais.

Não obstante a legitimidade concedida ao particular para a execução de parte dos serviços públicos, o Estado enquanto administrador público manteve o dever de garantir a satisfação do bem comum. Logo, os reflexos advindos do Estado do bem-estar social e do Estado Regulador, estruturaram o atual Estado Administrador, que assume o encargo de administrar e gerir o interesse social, seja diretamente ou indiretamente, segundo os preceitos de direito, a fim de assegurar o interesse coletivo.

O Estado passou a investir na função de guardião dos bens de propriedade da coletividade com o propósito de efetivar a Administração destes, através de seus entes. Nesse sentido, a Administração pública pode ser conceituada como atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses

coletivos e subjetivamente como conjunto de órgãos e pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado (MORAES, 2008, p. 319).

Os fins da Administração Pública estão voltados para o bem comum da coletividade, devendo, portanto, toda a atividade do administrador público atender esse propósito “[...] se dele o administrador se afasta ou desvia, trai o mandato de que está investido, porque a comunidade não institui a administração sendo como meio de atingir o bem-estar social. Ilícito e imoral será todo o ato administrativo que não for praticado no interesse da coletividade [...]” (MEIRELLES, 2015, p. 88).

A efetivação desse objetivo vincula-se estritamente aos princípios impostos pela Constituição Federal à Administração Pública, de modo a orientar todos os atos administrativos. Estes constituem a sustentação de toda a atividade administrativa, de modo que rejeitá-los é atingir a proteção dos interesses sociais.

1.2 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, o texto constitucional, antes utilizado como instrumento autorizador de condutas arbitrárias, sofreu importantes modificações, dando ensejo ao surgimento do neoconstitucionalismo. Nesse contexto, houve a harmonização do Direito e da moral, de modo a atribuir normatividade ao texto constitucional e aos princípios a ele inerentes. Os princípios constitucionais e os direitos fundamentais passaram a se destacar na ordem constitucional, tornando-se condutores de todo o ordenamento jurídico.

Seguindo essa perspectiva elucida Bonavides (2004, p. 264) ao mencionar que “as novas Constituições promulgadas acentuam a hegemonia axiológica dos princípios, convertidos em pedestal normativo sobre o qual assenta todo o edifício jurídico dos novos sistemas constitucionais”.

Logo, os princípios são preceitos jurídicos disciplinadores que auxiliam na composição do regime jurídico administrativo e servem de fundamentos para toda atividade administrativa.

Ademais, possuem o importante papel de orientar as normas vigentes e auxiliar na criação de leis e de jurisprudências, devendo ainda ser observado em todos os atos exercidos por aqueles que prestam serviço público.

Nesse sentido, complementa Meirelles (2015, p. 90):

Constituem, por assim dizer, os fundamentos de toda a ação administrativa, ou por outras palavras, os sustentáculos da atividade pública. Relegá-los é desvirtuar a gestão dos negócios públicos e olvidar o que há de mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses sociais.

A atual Constituição Federal prevê expressamente em seu art. 37, cinco princípios que devem ser observados pela Administração Pública direta e indireta, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sendo este último acrescentado por meio da Emenda Constitucional 19/1998.

Outros princípios importantes encontram-se esparsos no ordenamento jurídico e na própria Constituição, que também merecem ser observados no exercício da atividade administrativa em razão da consagração constitucional e legal atribuída a eles.

1.2.1 Princípio da Legalidade

O princípio da legalidade possui diferentes interpretações que variam de acordo com o seu destinatário, devendo, portanto, ser observado sob dois aspectos. O primeiro é reservado à atuação dos particulares e está amparado pelo art.5º, inciso II, dispondo que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Logo, poderão os particulares fazer tudo aquilo que a lei não proíbe. Por outro lado, o art. 37 *caput*, impõe à Administração Pública direta e indireta à obediência ao princípio da legalidade, de modo que, toda a atividade administrativa deverá estar prevista em lei. Assim, qualquer ação que se afaste da legalidade será inválida e injurídica, podendo ainda o seu autor ser responsabilizado. Vale dizer, que a imprevisão legal impede a atuação da Administração, ainda que não sejam determinadas condutas positivas ou negativas de qualquer cidadão.

Apesar dessa concepção dicotômica acerca do conceito do princípio da legalidade ser amplamente majoritária, a contrário sensu, defende o doutrinador Furtado (2013, p. 81-82) a impossibilidade de realização de tal distinção, tendo em vista que as versões do princípio da legalidade constituem-se de um único preceito. Segundo seus apontamentos, não é necessário que seja aprovada lei que regulamente, de maneira singular, cada ato ou atividade administrativa, dada a competência genérica atribuída aos órgãos e às entidades administrativas.

Nesse sentido, complementa o doutrinador Gasparini (2010, p. 62) ao indicar a desnecessidade da existência de lei para estabelecer quando e como agir, “pois

muitas vezes o interesse público, a moralidade administrativa e o dever de agir permitem a sua atuação sem a existência de uma lei específica”.

Logo, é perceptível a flexibilidade que pode ser atribuída à interpretação do princípio da legalidade em certas circunstâncias, ante a desnecessidade de preexistência de regra legal para legitimar toda e qualquer conduta da Administração Pública, porém, devendo sempre respeitar os limites impostos pela lei.

1.2.2 Princípio da Impessoalidade

O princípio da impessoalidade consiste na garantia de isonomia a todos os administrados, não devendo existir direcionamento e favoritismo da atividade administrativa para determinadas pessoas. Nesse viés, acrescenta Gasparini (2010, p. 63) ao informar que a aplicação do princípio da impessoalidade objetiva-se “quebrar o velho costume de atendimento do administrado em razão de seu prestígio ou porque a ele o agente público deve alguma obrigação”.

Do exposto, constata-se que a impessoalidade se encontra estritamente vinculada ao princípio da finalidade, impondo na prática dos atos administrativos o fim legal do interesse público.

O atributo da impessoalidade também deverá ser observado em relação à própria Administração. Nesse sentido, todos os atos praticados pelos servidores no exercício da função pública, serão imputados à entidade administrativa e não ao próprio agente, de modo que, não recairá a responsabilidade dos atos praticados pelos agentes públicos perante terceiros.

1.2.3 Princípio da Moralidade

O princípio da moralidade conduz a atuação de cada servidor público, impondo-lhes a observação de agir com honestidade, boa-fé e probidade em relação aos administrados. Conforme os ensinamentos de Meirelles (2015, p. 92), o ato administrativo deverá estar em consonância não somente com a lei jurídica, mas também com a lei ética da instituição, pois nem tudo que é legal é honesto.

Deste modo, os atos executados dentro da legalidade, mas que intencionalmente são imorais, serão praticados com desvio de poder por afastar a

finalidade do ato, qual seja, o alcance do interesse público. Logo, serão atos passíveis de nulidade. Assim, não é suficiente o cumprimento da lei, deve ainda o administrador observar à moralidade administrativa e a sua finalidade, visando sempre o interesse público.

Ademais, é relevante distinguir a moralidade administrativa com a moralidade comum. Esta última é imposta aos homens e importa na distinção entre o bem e o mal, além de não possuir imperatividade para o seu cumprimento. A moralidade administrativa exige do administrador a imposição das regras da boa administração, objetivando o alcance do bem comum.

Para garantir a efetividade e proteção ao princípio da moralidade, o ordenamento jurídico brasileiro criou meios para repelir a imoralidade administrativa, como por exemplo, a legitimidade dada a qualquer cidadão para propor ação popular visando a anulação de ato que usurpa a moralidade administrativa, previsto no art. 5º, inciso LXXIII da CRFB/88; além das regras contra os atos de improbidade praticados pelos administradores (art.37, §4º da CRFB/88 e na Lei 8.429/92).

À vista disso, por considerar que a moralidade no âmbito administrativo é de interesse social, faz-se necessário o estabelecimento de mecanismos de controle, de modo a prevenir e punir os agentes administrativos que recaiam em condutas imorais.

1.2.4 Princípio da Publicidade

O princípio da publicidade condiciona a ampla divulgação dos atos, leis e contratos administrativos à sua validade, com o intuito de que sejam fiscalizados e denunciados por terceiro em caso de irregularidade, garantindo a correta aplicação dos princípios norteadores da boa administração. Nesse sentido, elucida Furtado (2013, p. 91):

O princípio da publicidade pode ser traduzido como o dever da Administração de dar transparência aos seus atos. A divulgação dos atos e dos procedimentos administrativos realiza, ademais, a moralidade administrativa. A publicidade é consequência direta ao princípio democrático. Somente em regimes ditatoriais pode ser admitida- até porque não há outra opção- a prática de atos secretos, sigilosos. É direito da população, e dever do administrador, divulgar os atos pela Administração a fim de que possam os cidadãos tomar as providências necessárias ao controle da legalidade, da moralidade, da eficiência das atividades do Estado.

Logo, não se justifica a ocultação de assuntos de interesse da sociedade, por ser esta detentora de todo o poder, no atual Estado Democrático de Direito.

Em regra, a publicidade alcança todos os atos, com exceção daqueles que dizem respeito à segurança da sociedade e do Estado, de determinados inquéritos policiais, ou de processo sigiloso de interesses administrativos; de modo que, estarão vedados a qualquer pessoa que não sejam os interessados ou de servidores autorizados.

Importante salientar, que para surtir os seus efeitos a publicação deverá ser realizada pelo órgão oficial, qual seja, jornal público ou privado. Elucida Gasparini (2010, p. 66) que o princípio da publicidade não será atendido nos casos de notícias transmitidas pela imprensa, ainda que sejam divulgados por meio de programas dedicados a noticiar assuntos referentes ao seu dia a dia, como é o caso do programa de rádio “a voz do Brasil”.

O Estado buscou dar ampla efetividade ao princípio da publicidade por meio da lei federal nº 12.527/2011, conhecida como Lei de acesso à informação. Suas disposições devem ser observadas por toda a Administração Pública, direta ou indireta, bem como às entidades privadas sem fins lucrativos que recebem dinheiro público.

Exige a referida lei que todos os órgãos e entidades públicas divulguem informações de interesse coletivo em local de fácil acesso, dispensando qualquer tipo de requerimento. A publicidade deverá ser feita por todos os meios que os entes administrativos dispuserem, sendo obrigatória a divulgação das informações em endereço eletrônico nos municípios que tenham população maior que 10.000 habitantes.

Oliveira (2013, p.103) vai além ao dizer que “a Lei de Acesso à Informação (LAI), representa uma mudança de paradigma na Administração Pública brasileira, implementando a cultura da transparência, necessária ao combate à corrupção e ao controle social da máquina administrativa”.

Antes da regulamentação do direito constitucional dos cidadãos ao acesso à informação por meio da mencionada lei, o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia já demonstrava preocupação com a transparência administrativa. No âmbito de sua competência e jurisdição, foi expedida a Instrução Normativa nº 26/TCE-RO-2010, que determina:

Art. 2º O sistema integrado de administração financeira e controle utilizado no âmbito de cada ente Estadual e Municipal de Rondônia, doravante denominado SISTEMA, **deverá permitir a liberação em tempo real das informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira das unidades gestoras, referentes à receita e à despesa**, com a abertura mínima estabelecida nesta Instrução, bem como o registro contábil tempestivo dos atos e fatos que afetam ou possam afetar o patrimônio da entidade.

§ 1º Integrarão o SISTEMA todas as entidades da administração direta, as autarquias, as fundações, os fundos e as empresas estatais dependentes, sem prejuízo da autonomia do ordenador de despesa para a gestão dos créditos e recursos autorizados na forma da legislação vigente e em conformidade com os limites de empenho e o cronograma de desembolso estabelecido.

§ 2º Para fins desta Instrução Normativa, entende-se por:

I - sistema integrado: as soluções de tecnologia da informação que, no todo ou em parte, funcionando em conjunto, suportam a execução orçamentária, financeira e contábil do ente Estadual e Municipal de Rondônia, bem como a geração dos relatórios e demonstrativos previstos na legislação;

II - liberação em tempo real: a disponibilização das informações, em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo SISTEMA, sem prejuízo do desempenho e da preservação das rotinas de segurança operacional necessários ao seu pleno funcionamento;

III - meio eletrônico que possibilite amplo acesso público: a Internet, sem exigências de cadastramento de usuários ou utilização de senhas para acesso; e

IV - unidade gestora: a unidade orçamentária ou administrativa que realiza atos de gestão orçamentária, financeira ou patrimonial, cujo titular, em consequência, está sujeito à tomada de contas anual. (Grifo nosso)

Trata-se de ferramenta de grande aplicabilidade pelo Egrégio Tribunal de Contas do Estado, que impõe no âmbito dos entes do estado e dos municípios de Rondônia, o cumprimento da disponibilização eletrônica do sistema integrado de administração financeira e controle.

Assim, é imprescindível a atuação pública da Administração em todos os seus âmbitos, com o auxílio dos órgãos fiscalizadores, para garantir a acessibilidade de informações ao cidadão, promovendo a transparência e a cidadania, para que seja viabilizado o combate à corrupção, inibindo a consumação dos danos provocados na coletividade.

1.2.5 Princípio da Supremacia do Interesse Público

A supremacia do interesse público sobre o interesse privado surgiu como meio de superação das desigualdades sociais advindas do período liberalista, no fim

do século XIX, superando o individualismo jurídico, que materializava, nos dizeres de Di Pietro (2014, p. 66) “a ideia do homem como fim único de direito”.

Nasce a figura do Estado assistencial, que assume o papel de prestador de serviços e de interventor da justiça social como meio de alcançar a garantia do bem comum, trazendo consigo a prerrogativa de beneficiar a coletividade através da limitação dos direitos individuais.

Trata-se de princípio implícito na Constituição, mas que possuem em seu corpo normativo diversas manifestações que privilegiam o interesse público sobre o particular, por meio de benefícios que não alcançam o direito privado; como nos casos de desapropriação, das cláusulas exorbitantes previstas nos contratos administrativos que permitem a modificação ou rescisão unilateral, assim como nos atos administrativos, que gozam de legitimidade e imperatividade.

A realização do interesse público importa ainda na observação do aspecto da sua indisponibilidade por parte do agente público ou privado, restringindo a sua atuação nos limites da lei. Logo, os administradores estão submetidos ao dever-dever no desempenho das funções administrativas, conforme elucidado por Mello (2009, p. 98):

Segue-se que tais poderes são *instrumentais*: *servientes* do dever de bem cumprir a finalidade a que estão indissoluvelmente atrelados. Logo, aquele que desempenha função tem, na realidade, *deveres-poderes*. Não “poderes”, simplesmente [...]. (Grifo do autor)

As prerrogativas que cercam a Administração Pública servem exclusivamente como meio de alcançar a satisfação do interesse coletivo, não permitindo a manifestação da autonomia de vontade dos administradores, de modo que, qualquer prevalência do interesse individual sobre o interesse público tornará o ato ilegal, por desvio de finalidade ou desvio de poder.

Incumbe ao administrador, portanto, a satisfação do interesse coletivo através do exercício da função com finalidade previamente estabelecida por lei, não sendo possível a autonomia da vontade.

1.3 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O DEVER DE EFICIÊNCIA

O princípio da eficiência previsto no art. 37 da atual Constituição Federal (CRFB/88), tem origem na reforma administrativa levada a efeito pela Emenda

Constitucional (EC) 19/1998, sendo incorporado aos demais princípios expressos constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Entretanto, antes da sua inclusão pela EC 19/1998, o referido princípio já constituía como dever da Administração Pública, estando implicitamente previsto pela Constituição e na legislação infraconstitucional, a exemplo, a Lei nº 8078/90 (Código de Defesa do Consumidor) artigo 4º, inciso VII e o Decreto Lei nº 200/67 em seus artigos 13 e 25, inciso V, que informam respectivamente a melhoria do serviço público como objetivo da Política Nacional das Relações de Consumo e o controle de resultados na atividade administrativa.

Não obstante a existência do princípio da eficiência ser precedente à promulgação da EC 19/1998, é mister salientar que esta revigorou significativamente o referido princípio, exigindo do servidor público o dever da boa administração, sob pena de recair-lhe responsabilidades advinda da inobservância do princípio revestido de caráter constitucional.

Para Di Pietro (2014, p. 84) o princípio constitucional da eficiência deve ser analisado sob dois aspectos: o primeiro diz respeito ao modo de atuação do agente público, que deverá ter o melhor desempenho possível em suas atribuições para o alcance de resultados satisfatórios; o segundo corresponde à própria Administração Pública, que também detém a finalidade no alcance dos melhores resultados na gestão pública através da sua maneira estrutural, organizacional e disciplinar.

Logo, para a efetivação da eficiência administrativa é imprescindível a estrita vinculação ao desempenho funcional do agente público aliado à melhor organização estrutural por parte da Administração Pública, ou seja, em todas as atuações do Poder Público.

A eficiência consiste no desenvolvimento das atividades públicas de maneira célere e econômica, alcançando os resultados almejados em prol da satisfação das necessidades da população. Nesse sentido acrescenta Marinela (2012, p. 44):

A eficiência exige que a atividade seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. Consiste na busca de resultados práticos de produtividade, de economicidade, com a consequente redução de desperdícios do dinheiro público e rendimentos típicos da iniciativa privada, sendo que, nessa situação, o lucro é do povo; quem ganha é o bem comum.

Para Santos (2003, p. 190), os legisladores incluíram o princípio da eficiência à moda da Administração empresarial privada, entretanto mantiveram

inalterável o significado diante da Administração Pública. Isso se dá porque a busca e a procura pelo menor gasto com o maior lucro pode ser livremente perseguida pelo administrador privado, desde que não encontre vedação legal, ao passo que no âmbito da Administração Pública, a busca será pelo menor gasto com a maior produtividade no atendimento do interesse público, devendo tal busca ocorrer somente mediante previsão legal.

Deste modo, a eficiência almejada pela Administração Pública e a eficiência das organizações privadas não se confundem, considerando o enfoque diferente dado à observação ao princípio da legalidade. Para o direito privado, em razão da autonomia da vontade dos particulares, poderão estes fazer tudo aquilo que não seja contrária à lei. Por outro lado, o direito público encontra-se subordinado à lei, sendo permitido fazer somente aquilo que se está previsto em lei e sempre com o propósito voltado para o alcance de uma finalidade pública.

À vista disso, a eficiência proposta pela Constituição Federal somente poderá ser efetivada se estiver conforme o ordenamento jurídico, resguardando o princípio da legalidade. Logo, uma Administração eficiente, porém contrária à lei não terá uma atuação ilibada.

O caráter indisponível dos interesses públicos impõe ao administrador público o dever-poder de exercer suas atividades de maneira eficiente, oferecendo à coletividade serviços com maior qualidade, incluindo o atendimento satisfatório e eficaz, sob pena de responsabilidade. Portanto, o servidor público deverá ser suficientemente eficiente a fim de que sejam produzidos os efeitos desejados para o alcance do bom resultado.

Para assegurar a aplicabilidade e efetividade ao novo princípio, a EC 19/1998 criou instrumentos no texto da Constituição, como por exemplo, a aquisição da estabilidade dos servidores, que passou a vincular-se à avaliação especial de desempenho para garantir a qualificação técnica dos servidores públicos, exigindo uma Administração eficiente. Ademais, o decurso de três anos do efetivo exercício que encerra o período de estágio probatório, não garante definitivamente a estabilidade do servidor, de modo que, através da avaliação periódica de desempenho é verificado o comportamento, produção e eficiência das atividades desempenhadas, podendo ocorrer a perda do cargo em caso de negligência das suas funções.

Nesta estreita, decidiu o Tribunal de Justiça do estado de Santa Catarina sobre a legitimidade na exoneração de servidor, que se encontrava em estágio probatório, em razão da inaptidão no exercício das suas funções, não preenchendo o princípio constitucional da eficiência:

APELAÇÃO CÍVEL - SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL - ESTÁGIO PROBATÓRIO - AVALIAÇÃO PERIÓDICA DE DESEMPENHO - FATOS REAIS QUE REVELAM A INAPTIDÃO PARA O EXERCÍCIO DO CARGO - CONCLUSÃO NEGATIVA QUANTO À PERMANÊNCIA NO SERVIÇO PÚBLICO - PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA - OPORTUNIDADE DE DEFESA - DECISÃO MOTIVADA - EXONERAÇÃO. "Por meio da apreciação da performance do servidor no exercício de suas funções, **a Administração Público, fundada em critério de conveniência, pode exonerar aquele que não preencher os requisitos decorrentes do princípio constitucional da eficiência (art. 37, CRFB), ou seja, que não desempenhe de modo satisfatório a função para a qual foi aprovado em concurso público.**" "No acompanhamento periódico de desempenho do servidor, deve o Poder Público tecer parâmetros para avaliação da conveniência, ou não, de sua manutenção no serviço público, tais como, assiduidade, pontualidade, disciplina, produtividade, responsabilidade, eficiência e capacidade de iniciativa. "In hypothesis, o servidor exonerado teve oportunizada sua defesa e dela fez uso, surgindo à Administração Municipal, em face da avaliação negativa decorrente do acompanhamento durante seu estágio probatório, o dever-poder de exonerá-lo, mediante decisão administrativa motivada por fatos reais que revelaram a inaptidão do servidor. ESTÁGIO EXPERIMENTAL - INAPTIDÃO COMPROVADA DO SERVIDOR - LEGITIMIDADE DA EXONERAÇÃO. A aptidão diz respeito ao exercício das funções que são postas à responsabilidade do servidor em estágio probatório, sendo legítima sua exoneração em virtude de critérios objetivos adotados pela Administração, notadamente quando oportunizada, em tempo e forma próprios, a defesa em obediência ao princípio do contraditório. A não observância dos requisitos exigidos para o bom desempenho funcional não conduz à ilegalidade da exoneração." (ACV n. , rel. Des. Volnei Carlin). (Grifo nosso). (TJ-SC - AC: 327128 SC 2004.032712-8, Relator: Vanderlei Romer, Data de Julgamento: 17/03/2005, Primeira Câmara de Direito Público, Data de Publicação: Apelação cível n. , de Videira.)

É notável a preocupação da reforma administrativa com a eficiência estatal e de seus agentes ao instituir a responsabilidade, permitindo a aplicação de critérios para apurar o cumprimento das obrigações conferidas aos titulares dos cargos públicos do dever da eficiência e da produtividade, sob pena de haver o desligamento do cargo.

Deste modo, a flexibilização da estabilidade do servidor público vinculada ao princípio da eficiência, constitui mecanismo essencial para o desempenho das atribuições estatais de modo satisfatório, autorizando o desligamento de servidores descomprometidos com o interesse público.

Conforme Da Silva (2008, p. 672), outros mecanismos também foram criados pela Constituição a fim de promover o cumprimento do princípio da eficiência, como a participação do usuário na Administração Pública, chamado também de princípio da participação do usuário, disciplinado no artigo 37, § 3º da CRFB/88, bem como a possibilidade de aumentar a autonomia gerencial, orçamentária e financeira de órgãos de entidades da Administração direta e indireta, previsto no artigo 37, § 8º da Constituição Federal. Este último trata-se do contrato de gestão, que oferece maior autonomia às entidades privadas ou pelo ente da Administração indireta, mas em contrapartida estipula prazos para que as metas de desempenho sejam atingidas, proporcionando maior eficiência no controle dos resultados.

A efetivação do princípio da eficiência através da participação do usuário na Administração surgiu com o advento da própria EC 19/1998, que alterou a previsão do art. 37, § 3º da CRFB/88 e que é regulado atualmente pela lei 12.527/11, permite que os indivíduos realizem reclamações relativas à prestação dos serviços públicos, além de garantir o acesso dos usuários a registros administrativos e informações sobre atos do governo e de possibilitar a representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na Administração Pública.

A inserção do princípio constitucional da eficiência por meio da EC nº 19/98 viabilizou a concretização de um novo perfil estatal-administrativo, que prioriza pela qualidade e credibilidades dos serviços públicos, estabelecendo uma nova situação dos administrados frente ao próprio desempenho estatal.

2 A ACUMULAÇÃO DE CARGO, EMPREGO E FUNÇÃO PÚBLICA

2.1 A ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS.

Tencionando salvaguardar o princípio da eficiência na prestação dos serviços públicos, a atual Constituição Federal em seu art. 37, inciso XVI, definiu como regra geral a vedação da acumulação de cargos públicos remunerados. Contudo, a preocupação em garantir uma Administração Pública eficiente tem origens mais remotas.

A regra da não acumulação de cargos públicos foi instituída pela primeira vez em 1822, por meio de um decreto emitido por José Bonifácio, após o descumprimento de diversas ordens régias que tratavam sobre esse assunto. Segundo o decreto, era vedada a ocupação de uma pessoa em mais de um ofício remunerado, que causasse dano à Administração Pública e às partes interessadas.

Conservou-se tal entendimento na promulgação da primeira Constituição Republicana brasileira em 1891, que estabeleceu definitivamente esse preceito, prevendo em seu art. 73 a vedação absoluta das acumulações remuneradas.

Entretanto, no exercício do ano seguinte foram elaboradas as leis n. 8 e n. 44-b, que afrontaram flagrantemente a Constituição Federal ao criarem permissivos de acumulação de cargos. Previam a possibilidade do exercício simultâneo dos cargos desde que, por sua natureza no exercício das funções, abrangesse a mesma matéria de ordem profissional, científica ou técnica.

A flexibilização legal e legítima da regra da vedação absoluta das acumulações remunerada, surgiu somente na promulgação da Constituição de 1934, que abriu margem a quatro hipóteses excepcionais compatíveis entre si: a) os cargos de magistérios; b) os cargos de técnicos-científicos; c) comissão temporária, decorrente do próprio cargo; d) comissão de confiança, decorrente do próprio cargo.

Não obstante condicionar a validade dessas hipóteses à compatibilidade de horários, não houve a limitação ao número de cargos passíveis de acumulação. Nesse sentido, critica Castro (2003, p. 356) ao pronunciar que “evidentemente, o texto da Constituição de 1891 era por de mais rigoroso, mas não há negar que uma

limitação se impunha como medida necessária a evitar abusos prejudiciais à Administração Pública”.

Com o advento da Constituição Federal de 1946, o equívoco em relação ao limite do número de cargos passíveis de acumulação foi reparado, sendo reestabelecido o máximo de dois cargos. Ademais, inovou-se em seu art. 185, ao determinar a observação de um novo requisito permissivo relacionado ao princípio de eficiência funcional, qual seja, a correlação de matérias entre os cargos acumulados,

Por fim, a atual Constituição Federal Brasileira ampliou o rol permissivo de acumulação de cargos públicos, trazendo previsão a respeito do assunto em diversos dispositivos, esparsos pelo seu texto. Estabeleceu ainda, por meio da Emenda Complementar 19/98, o teto remuneratório máximo, não podendo àqueles que acumulam lícitamente cargos públicos, auferir remuneração e o subsídio superiores ao dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Ademais, o requisito de “correlação de matérias” foi extinto, passando a exigir-se tão somente a compatibilidade de horário entre os cargos acumulados.

2.2 REGRA GERAL DA ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS.

A Administração pública garante o amplo acesso ao exercício dos cargos públicos aos brasileiros e estrangeiros desde que respeitados os parâmetros estabelecidos constitucionalmente. Deste modo, visando assegurar os princípios da impessoalidade, moralidade administrativa, é previsto como requisito de acesso à prévia admissão em concurso público, que nos dizeres de Marinela (2012, p. 633) afasta os favoritismos e perseguições pessoais, bem como o nepotismo.

Ademais, a efetivação do princípio da ampla acessibilidade dos cargos públicos se limita ao próprio texto Constitucional, que restringe a possibilidade do exercício simultâneo de cargos públicos por um só servidor. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, por força do seu art. 37, incisos XVI e XVII, estabeleceu como regra geral a proibição da acumulação de cargos públicos estendidos à Administração direta e indireta, com o objetivo primordial de garantir a eficiência dos serviços públicos, além de impedir a percepção cumulativa das remunerações em detrimento do bom desempenho funcional, incidindo diretamente na boa gestão administrativa. Afinal, incumbe ao ocupante de cargo, emprego ou

função se empenhar com dedicação ao seu labor, com vistas a satisfazer os anseios sociais.

Não obstante a restrição imposta, são encontrados no próprio dispositivo constitucional os permissivos excepcionais. A Constituição Federal compreendeu ser necessária ressaltar determinadas hipóteses, com a finalidade de aproveitar as competências técnicas de profissionais específicos. Por esta perspectiva, esclarece Mazzuoli e Alves (2013, p. 38):

[...] Se é certo que inicialmente houve grande reação contra a possibilidade de acumulação, a verdade é que, com o passar do tempo, o que antes constituía um problema passou a ser um recurso lançado pela própria Administração- em razão de norma constitucionalizada- para aproveitar as competências de cada servidor no exercício de mais de um cargo público [...].

Assim, a Constituição optou excepcionar situações benéficas em que as acumulações seriam relevantes para o eficiente funcionamento das funções públicas. Deste modo, estabeleceu em seu art. 37, inciso XVI e XVII as ressalvas, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

- a) a de dois cargos de professor;
- b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;
- c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público.

O primeiro permissivo disposto na atual Constituição privilegia a acumulação remunerada dos dois cargos de professores, ou deste com outro cargo técnico ou científico, que segundo Mazzuoli e Alves (2013, p. 91) surgiu como meio de aproveitar a capacidade dos funcionários públicos no exercício de cargo ou função de magistério, ante a carência de pessoas capacitadas para tal área, fomentando a educação no país, além de favorecer a sobrevivência do docente com o acréscimo

da renda, em razão da desvalorização salarial que estes profissionais sempre enfrentaram.

Outro ponto que merece destaque em relação à excepcionalidade atribuída aos cargos de professores, diz respeito à submissão ao regime de dedicação exclusiva. Aqueles servidores que optam por este regime, recebem gratificação extraordinária, mas em contrapartida ficam à disposição total e exclusiva para o desempenho das atividades da instituição de ensino.

Portanto, por questão de cumprimento contratual, mesmo diante do preenchimento de todos os requisitos permissivos, o servidor estará impedido de acumular outro cargo público ou privado, sob pena de reposição ao Erário dos valores auferidos durante o período em que desempenhar as atividades consideradas incompatíveis, por força da norma contratual a que o servidor se submeteu voluntariamente. O Supremo Tribunal Federal vem firmando entendimento sob esta perspectiva:

AGRAVO DE INSTRUMENTO nº 776312/RJ. ADMINISTRATIVO. MAGISTÉRIO SUPERIOR. REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA. ACUMULAÇÃO. POSSIBILIDADE. ALEGADA CONTRARIEDADE AO ART. 37, INC. XVI, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ACÓRDÃO RECORRIDO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO.

[...] Examinados os elementos havidos no processo, DECIDO. 4. Cumpre afastar, inicialmente, a decisão agravada, pois a questão tem natureza constitucional, conforme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal. Todavia, a superação desse fundamento não é suficiente para o acolhimento da pretensão do Agravante. 5. **O Desembargador Relator Reis Friede afirmou que: “Com efeito, ao professor submetido ao regime de dedicação exclusiva é vedado exercer, simultaneamente, outra atividade remunerada, seja ela pública ou privada.** Sobre a matéria, dispõe o art. 14, I, do Decreto nº 94.664/87, in verbis: ‘Art. 14. O Professor de carreira do Magistério será submetido a um dos seguintes regimes de trabalho: I dedicação exclusiva, com obrigação de prestar 40 (quarenta) horas semanais de trabalho em 2 (dois) turnos diários, completos e impedimento do exercício de outra atividade remunerada, pública ou privada; () **Desta forma, não figurando o desempenho de outro cargo de professor dentre as hipóteses elencadas legalmente, é vedada a acumulação realizada pela impetrante, independentemente da compatibilidade de horário. Registre-se que tal regime não é uma imposição, mas sim uma opção feita espontaneamente pelo servidor, que recebe gratificação como compensação pela exclusividade**’ (fls. 40-41). 6. O Supremo Tribunal Federal assentou que “é ilegal a acumulação dos cargos quando ambos estão submetidos ao regime de 40 horas semanais e um deles exige dedicação exclusiva [...]”. Julgamento: 13/06/2012, Data de Publicação: DJe-118 DIVULG 15/06/2012 PUBLIC 18/06/2012). (Grifo nosso).

Ainda, prevê a Constituição (art. 37, XVI, alínea “b”) a regra permissiva de acumulação de cargo de professor com um de técnico ou científico, que segundo Oliveira (2015, p. 103), permite que o professor esteja em constante e permanente evolução, aprimorando seus conhecimentos.

Acerca do alcance do significado da expressão “cargo técnico ou científico”, a doutrina e a jurisprudência pronuncia que serão considerados aqueles que desempenham funções que se exijam conhecimentos técnicos específicos indispensáveis para o seu exercício, não sendo necessariamente de nível superior, podendo a habilitação legal ser em grau profissionalizante médio ou universitário. Ainda, não abrange essa categoria aquele cujas atividades são de natureza repetitiva e simples, nesse sentido compreende o Tribunal de Contas da União:

[...] a possibilidade de acumulação de cargo técnico ou científico que requeira a aplicação de conhecimentos científicos ou artísticos obtidos em nível superior de ensino ou mesmo os cargos de nível médio para os quais se exige conhecimento técnico ou habilitação legal específica para o seu provimento, não sendo aceitos, para esse fim, os cargos e empregos, cujas atribuições se caracterizam como de natureza burocrática, repetitiva e de pouca ou nenhuma complexidade. (TCU 02626420110, Relator: ANDRÉ DE CARVALHO, data de Julgamento: 14/10/2014). (Grifo nosso).

Nesse contexto, além da habilitação específica, seja de nível superior ou médio, para que se considere investido em cargo técnico ou científico, a atividade desempenhada deverá presumir uma função que requeira a aplicação de conhecimentos especializados.

Quanto a possibilidade de acumulação remunerada de cargos públicos dos profissionais de saúde, vale mencionar que trata-se de hipótese ampliada pela EC nº 34 de 2001, que alterou a previsão dos textos constitucionais anteriores, que permitia somente a acumulação do cargo de médico. O fator determinante para a criação da referida emenda constitucional está atrelado à questão de interesse e conveniência administrativa, diante da carência de profissionais da saúde no atendimento à população.

A Constituição Federal de 1988 também prevê a possibilidade de acumulação de cargos públicos em diversos dispositivos dispersos pelo seu texto, que permite acumular um cargo de juiz com um de magistério, um membro do Ministério Público com um de magistério, ou um cargo de vereador com qualquer outro cargo.

Conforme dispõe o art. 95, parágrafo único, inciso I, é vedado aos juízes “exercer, ainda que exista a disponibilidade outro cargo ou função, salvo uma de magistério”. Os membros do Ministério Público também estarão impedidos de exercer qualquer outra função pública, exceto uma de magistério, conforme determina o art. 128, § 5º, II, d.

Parte da doutrina entende que haveria diferença entre o permissivo dirigido aos membros do Ministério Público e aos juízes, pois no dispositivo legal deste último não há a previsão da expressão “pública” dos cargos e funções, de modo que levaria a compreender que a norma dirigida ao juiz restringiria ao exercício de uma única função de magistério, podendo ser pública ou privada; enquanto que para aos membros do Ministério Público estaria autorizado, sem restrição, o exercício de uma função no magistério particular e público.

Ao contrário sensu, se posicionam Mazzuoli e Alves (2013, p. 147):

[...] o núcleo da restrição constitucional é relativo à cumulação de cargos *públicos*, que não pode ser ampliado por meio de interpretação. Ou seja, observada a restrição ao exercício do cargo de juiz, cumulável com outro cargo ou função pública de magistério, o magistério também poderia exercer a atividade de docente em instituição de ensino *particular* (tal como os membros do Ministério Público). (Grifo do autor).

Portanto, sob esse ponto de vista, a Constituição Federal não impede a possibilidade dos magistrados de exercerem além do cargo público, a docência pública e a privada, em razão da não restrição explícita ao texto constitucional.

A resolução nº 34/07 do Conselho Nacional de justiça, também se pronuncia sobre a acumulação do cargo de juiz com outro de professor, determinando a comprovação perante o tribunal, da compatibilidade entre os horários do expediente forense e os fixados para a atividade acadêmica. Autoriza inclusive, em seu art. 2º, o exercício de cargos ou funções de coordenação acadêmica, que compreendam atividades específicas ao planejamento e/ou assessoramento pedagógico.

Por fim, é admitida pela CRFB/88 a acumulação do cargo de vereador com qualquer outro cargo, desde que exista a compatibilidade de horário entre eles, nos termos do art. 38, inciso III. É mister salientar, que em regra a Constituição não autoriza a acumulação de cargos públicos com outro de mandato eletivo do âmbito federal, estadual ou distrital, de modo que, nessas situações, para que seja permitido o exercício do mandato deverá haver o afastamento do cargo, emprego ou

função. Em relação ao mandato eletivo de prefeito municipal, também ocorrerá o afastamento do cargo, emprego ou função, entretanto haverá a oportunidade de optar entre a remuneração do antigo cargo ou a do mandato eletivo de prefeito.

No caso dos vereadores, é possível a acumulação com outro cargo, emprego ou função, sendo autorizada a percepção remuneratória cumulativa, desde que exista a compatibilidade de horários entre eles. Contudo, em caso de inobservância a esta regra, o vereador será submetido a mesma medida proposta aos prefeitos municipais, ou seja, estará obrigado a se afastar do outro cargo, emprego ou função, tendo o direito de optar por uma das remunerações. Ainda, não obstante a CRFB/88 manter-se silente nas situações em que o vereador já em exercício venha a tomar posse posteriormente em cargo público, não haverá impedimento de acumular os cargos e as vantagens pecuniárias, desde que seja respeitada a compatibilidade de horários.

Vale lembrar, que em qualquer situação em que se exija o afastamento para o exercício do mandato eletivo, será computado o tempo de serviço, bem como garantido os benefícios previdenciários com os valores correspondentes ao tempo em que se manteve afastado.

2.3 ACUMULAÇÃO DE PROVENTOS E VENCIMENTOS POR SERVIDORES APOSENTADOS

O assunto foi previsto pela primeira vez na CF de 1946, que autorizava em qualquer situação a possibilidade de acumulação de proventos pelos servidores aposentados no exercício de outro cargo, emprego ou função. Entretanto, a CF de 1967, por meio da EC 01/69, estabeleceu restrições ao assunto, admitindo a acumulação de proventos somente no exercício de mandato eletivo, ao de um cargo em comissão ou na prestação de serviços técnicos ou especializados (art. 99, parágrafo 4º CF/67).

Com o advento da atual Constituição surgiram novas controvérsias sobre o assunto, dada à ausência de norma expressa que tratasse acerca da possibilidade ou não da acumulação de proventos com vencimentos de outro cargo, emprego ou função. Essa imprecisão foi suprida pela Emenda Constitucional nº 20/98, que acrescentou o § 10º ao artigo 37 da Constituição, tornando expressa a vedação ao recebimento simultâneos dos proventos de aposentadoria com a remuneração de

cargo, emprego ou função dos servidores civis (art.40) e militares das forças armadas (art.142), salvo nas situações em que a própria CRFB/88 autoriza a acumulação de cargos públicos, dos cargos em comissão e dos cargos eletivos. Todavia, a EC nº 20 preservou os direitos daqueles que já acumulavam proventos com a remuneração de qualquer outro cargo público.

Em relação à acumulação de mais de uma aposentadoria, será permitido nos casos em que houve a acumulação lícita prevista na CRFB/88, além de ser observada a soma dos proventos limitados ao teto previsto no art. 37, IX.

2.4 DAS LIMITAÇÕES AO ATO DE ACUMULAR

Para a acumulação de cargos públicos se configurar como lícita, além de ser observada as atividades autorizadas, deverão ser atendidos outros requisitos estabelecidos pelo texto constitucional.

Consoante alude o art. 37, inciso XVI, da CRFB/88, é prevista expressamente o limite de acumulação de dois cargos, empregos ou funções, sendo proibido, portanto, a acumulação tríplice, ainda que exista compatibilidade de horários entre elas. Tal entendimento se aplica inclusive nas situações em que o servidor tenha se afastado do serviço público para o desempenho de mandato sindical, tendo em vista que seu afastamento não rompe o vínculo com a Administração Pública. Entretanto, a acumulação tríplice estará autorizada caso um dos cargos acumulados não seja remunerado. Frise-se desde já, que em qualquer situação de acumulação de cargos, empregos ou funções públicas, haverá a vedação somente nos casos de serem remunerados, em razão da clara previsão constitucional.

Apesar do exposto texto Constitucional quando se refere a vedação da acumulação remunerada de cargos, empregos e funções, o Tribunal de Contas da União defende entendimento oposto, de modo a estabelecer o caráter geral e absoluto da regra proibitiva. Firmou-se o entendimento acerca da inviabilidade de acumulação por servidor licenciado sem remuneração, conforme prevê a súmula nº246:

O fato de o servidor licenciar-se, sem vencimentos, do cargo público ou emprego que exerça em órgão ou entidade da administração direta ou indireta não o habilita a tomar posse em outro cargo ou emprego público,

sem incidir no exercício cumulativo vedado pelo artigo 37 da Constituição Federal, pois que o instituto da acumulação de cargos se dirige à titularidade de cargos, empregos e funções públicas, e não apenas à percepção de vantagens pecuniárias.

A contrário sensu, defende Meirelles (2015, p.489) ao informar que por se tratar de uma norma restritiva não haverá a possibilidade de interpretação ampliativa acerca da matéria, de modo que, inexistem óbices às acumulações não remuneradas.

Ademais, há menção clara no texto constitucional quanto ao impedimento de acumular cargos remunerados. Se assim não fosse, ocorreria a clara afronta à literalidade da lei e à intenção dos constituintes, pois se desse modo quisessem, haveria transcrição do mesmo entendimento firmado pela Constituição de 1946 em seu art. 185, que não registrou a expressão “remunerada” em seu texto.

Ainda, estará o servidor condicionado à limitação da somatória das remunerações ao subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 37, inciso XI da CRFB/88). Mello (2009, p. 288-289) comenta acerca das controvérsias do assunto nas situações em que há a superação do teto na investidura de somente um cargo, como no caso dos ministros do Supremo Tribunal Federal. Conforme seus apontamentos, haveria conflito entre o direito garantido ao servidor de acumular cargos e à restrição imposta pela própria Constituição Federal. Nessa situação, assenta seu entendimento pela permissividade de acumulação, ainda que não previsto em lei, por compreender a autorização implícita do texto constitucional ao reconhecer o direito de acumulação.

Outro aspecto importante para a autorização da acumulação remunerada de cargos públicos está condicionada à compatibilidade de horários. Dada a ausência de maiores detalhes sobre o assunto pela CRFB/88, existe grande contrassenso na doutrina e jurisprudência acerca da possibilidade ou não de impor uma limitação à somatória da carga horária semana, assunto que será tratado no capítulo 3 (três) deste trabalho.

2.5 ACUMULAÇÃO IRREGULAR DE CARGOS PÚBLICOS

O não cumprimento de um dos requisitos previsto pela CRFB/88 implicará na irregularidade da acumulação de cargos públicos. Nesta situação, prevê a Lei

8.112/90 a imprescindibilidade de notificação do servidor para que escolha um dos cargos acumulados no prazo improrrogável de dez dias. Somente se houver omissão por parte do servidor, terá configurada a má-fé da sua conduta, hipótese em que ocorrerá automaticamente a exoneração do outro cargo, após processo administrativo assegurando a ampla defesa.

A princípio, o acúmulo irregular dos cargos públicos não implicará em improbidade, dado o mero caráter de irregularidade administrativa. Entretanto, se em decorrência do acúmulo de cargos restar configurada uma das situações descritas na Lei de Improbidade nº 8.429/92, quais sejam, o dano ao erário, ofensa aos princípios administrativos e enriquecimento ilícito, não haverá simples infração administrativa em razão da grave conduta.

Nesse sentido, decidiu o Tribunal Regional Federal da 1ª região na apelação cível nº 4001 PI 0004001-86.2003.4.01.4000, ao concluir pela ausência de ato de improbidade administrativa na conduta do agente público que acumulou dois cargos remunerados de médico, com a comprovada prestação de serviço satisfatória, bem como, a ausência de dano ao erário e enriquecimento ilícito. Portanto, afastou-se a violação do art. 11 da lei nº 8.429/92, dando provimento à apelação por unanimidade.

Deste modo, a prestação efetiva e satisfatória dos serviços públicos, sem prejuízos ao Estado afasta a incidência do ato de improbidade. Ainda, configurada a má-fé do servidor, *a priori* não haverá devolução dos montantes recebidos do Estado, não podendo o poder público se apoderar indevidamente da remuneração advinda da contraprestação. Contudo, se na acumulação restar configurado que não houve o exercício efetivo das suas funções, sendo auferida vantagem indevida, deverá ocorrer a devolução dos valores correspondentes ao período não trabalhado.

O processo administrativo disciplinar será submetido ao rito sumário, e terá o prazo de 30 (trinta) dias para a sua conclusão, podendo ser prorrogado por até mais 15 (quinze) dias. Importante salientar que mesmo que a ilegalidade de acumulação esteja clarividente desde a instauração do processo, não será permitido bloqueio de pagamento no decurso do processo.

3 DO LIMITE DA JORNADA DE TRABALHO NA ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS REMUNERADOS

3.1 A QUESTÃO DA COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS ENTRE OS CARGOS ACUMULADOS

O permissivo constitucional acerca da acumulação de cargos públicos requer que seja atendida a condicionante de compatibilidade de horário entre eles, não bastando a compatibilidade entre os cargos e funções desempenhadas. A exigência desse requisito objetivou não somente impedir a colisão de horários, mas também evitar a má prestação do serviço em ambas às atribuições, permitindo que o servidor desempenhe eficientemente suas atividades. Não restam dúvidas que a sobreposição de horários na acumulação dos dois cargos remunerados, necessariamente lesará o desempenho de um deles, acarretando dano ao erário pelo pagamento de serviços que não podem ser exercidos concomitantemente.

Todavia, a Constituição Federal não traz mais detalhes acerca deste requisito. Logo, o sentido vago da expressão “compatibilidade” acarretam inúmeras dúvidas acerca do alcance do seu significado, ocasionando diversas interpretações do termo utilizado pelo legislador constituinte. Resultado disso é o surgimento de questionamentos acerca do limite da jornada de trabalho dos cargos acumulados, ante a ausência de previsão constitucional e de legislação específica sobre o assunto, gerando controvérsias de entendimentos jurisprudenciais, permitindo uma série de reflexões quanto à eficiência do serviço público nessas situações.

Duas correntes jurisprudenciais e doutrinárias se posicionaram sobre o assunto. A primeira compreende a importância de impor limitações nas jornadas de trabalho na acumulação de cargos públicos, com vista a salvaguardar a prestação eficiente do serviço público, considerando que a frequência do servidor no quadro de horários assumidos não assegura a qualidade do serviço. Por outro lado, a segunda vertente compreende a desnecessidade de impor limites à jornada de trabalho, sendo imprescindível a análise da situação fática da compatibilidade de horários sob o prisma do princípio da verdade real.

Isto posto, o grande dissenso jurisprudencial e doutrinário quanto à jornada de trabalho na acumulação de cargos públicos remunerados, requer análise

aprofundada das considerações formuladas acerca da efetivação do Princípio da Eficiência do serviço público.

3.2 DOS POSICIONAMENTOS DOUTRINÁRIOS E JURISPRUDENCIAIS

3.2.1 Da imposição de limite às jornadas de trabalho como garantia da eficiência do serviço prestado

A corrente jurisprudencial que ampara a fixação de um limite de carga horária nas acumulações, atualmente adotada pelo Supremo Tribunal de Justiça, tem origem no parecer GQ-145 da Advocacia-Geral da União aprovado pelo Presidente da República, que buscou regulamentar a carga horária dos servidores públicos da União. Trata-se de parecer elaborado para examinar a acumulação de cargos de assistente jurídico do quadro de pessoal da Advocacia-Geral da União e de professor do quadro permanente da Universidade Federal do Rio de Janeiro, cuja somatória da carga horária perfazia-se no total de 80 (oitenta) horas semanais, circunstância suficiente para que fosse considerada como ilícita a acumulação, assim fundamentando:

[...]

17. Por mais apto e dotado, física e mentalmente, que seja o servidor, não se concebe razoável entenderem-se compatíveis os horários cumpridos cumulativamente de forma a remanescer, diariamente, apenas oito horas para atenderem-se à locomoção, higiene física e mental, a alimentação e repouso, como ocorreria nos casos em que o servidor exercesse dois cargos ou empregos em regime de quarenta horas semanais, em relação a cada um.

18. Condições tais de trabalho seriam até mesmo incompatíveis com o fim colimado pela disciplina trabalhista, ao estatuir o repouso de onze horas, no mínimo, entre duas jornadas: este tem o fito de salvaguardar a integridade física e mental do empregado e a eficiência laborativa, intenção que, obviamente, não foi desautorizada pelo constituinte na oportunidade em que excepcionou a regra proibitiva da acumulação de cargos, até mesmo porque estendeu aos servidores públicos as normas trabalhistas sobre o repouso, contidas nos itens XIII e XV do art. 7º, a teor do art. 39, § 2º, ambos da Carta Federal.

19. O Texto Constitucional, art. 37, XVI, não terá pretendido contemplar cargas de oitenta horas semanais, sob o pretexto não só de que o regime cumulativo regrou-se sem nenhuma limitação, bem assim do pálio da compatibilidade de horários. Este requisito de configuração de direitos de titularidade de cargos acumulada é de relevo e deve ser admitido de maneira a harmonizar-se com o interesse público e proporcionar ao servidor a possibilidade do exercício regular dos cargos ou empregos.

[...]

21. Vez que dissociadas essas condições de trabalho da garantia da normal capacidade física e mental do servidor, pode-se afirmar, sem receio de incorrer em equívoco, que a acumulação implica prejuízo para exercício de ambos os cargos, nada obstante a percepção integral das correspondentes retribuições.

[...]

24. Tem-se como ilícita a acumulação de cargos ou empregos em razão da qual o servidor ficaria submetido a dois regimes de quarenta horas semanais, considerando isoladamente, pois não há possibilidade fática de harmonização dos horários, de maneira a permitir condições normais de trabalho e de vida do servidor.

[...]

Destaque-se a amplitude dada pela AGU à expressão “compatibilidade de horários”, que considera este requisito cumprido quando se preserva o servidor das exaustivas jornadas de trabalho, resguardando a sanidade física e mental, com vistas a garantir uma Administração eficiente que atenda aos interesses da sociedade. Ademais, segundo os apontamentos realizados no parecer, a CRFB/88 não teria pretendido contemplar a carga horária de oitenta horas semanais ao servidor público, pois a regra trabalhista prevista em seu próprio texto estabelece o repouso de onze horas, no mínimo, entre duas jornadas; logo deveria se estender este preceito aos servidores públicos.

Nesse contexto, para a AGU seria possível verificar abstratamente a incompatibilidade de horários ao somar o montante da carga horária semanal, pois se constatada a sobrecarga de jornada de trabalho, há que se concluir pela impossibilidade de uma vida e trabalho do servidor público em condições normais.

Vale mencionar, que a jurisprudência e doutrina consolidaram equivocadamente o entendimento de que o mencionado parecer fixava um limite máximo de 60 horas semanais. Contudo, não há menção acerca do máximo de horas permitidas, mas somente a compreensão de que a jornada de 80 horas semanais não seria razoável para o bom desempenho funcional.

Entretanto, a própria Advocacia-Geral da União, através da nota nº 114/2010/DECOR/CGU/AGU que revisava o parecer 145/98, compreendeu pela manutenção do posicionamento já firmado, estabelecendo o limite único de 60 horas semanais a todos os profissionais sujeitos à acumulação de cargos, sob o argumento da realização da legítima interpretação da Constituição Federal da República, que prestigia o critério da proporcionalidade e razoabilidade.

O Superior Tribunal de Justiça também se posicionou sobre o tema, compreendendo a necessidade de fixar o limite da carga horária de 60 horas

semanais. Em decisão recente de agravo regimental (AgRg nos EDcl nos EDcl no AREsp 744887 / SC), julgado em 17.05.2016, foi reafirmado o entendimento consolidado por aquele Tribunal. Ponderava-se em síntese, que a limitação da carga horária não afligiria o direito previsto na CRFB art. 37, XVI, dado o carácter excepcional da previsão constitucional, que requer uma interpretação restrita de forma a atender ao princípio constitucional da eficiência. Logo, o bom desempenho no exercício das atribuições dos cargos acumulados dependeria do adequado descanso entre as jornadas de trabalho. Portanto, a limitação atenderia ao princípio da eficiência sem esvaziar o conteúdo do art. 37, XVI, da Constituição Federal.

Todos os entendimentos proferidos pelo STJ acerca do assunto estão amparados especialmente pelo princípio constitucional da eficiência e da supremacia do interesse público sob o privado, uma vez que, o direito do servidor público à acumulação de cargos fixados pela CRFB/88 não poderá ser interpretado ilimitadamente; ao contrário, a exceção da acumulação de cargos deve estar amparada pelo interesse da coletividade, não podendo, portanto, haver inversão de valores, ao pretender observar exclusivamente o direito da acumulação.

Em síntese, essa corrente jurisprudencial reconhece a legalidade da limitação da carga horária nas acumulações de cargos públicos, compreendendo que não basta a mera assiduidade e pontualidade no exercício das atividades. Fundamentam-se no direito trabalhista, ao sustentar a imprescindibilidade de assegurar ao trabalhador tempo hábil para o descanso da rotina, proporcionando a integridade física e mental do servidor público, a fim de não prejudicar a qualidade do serviço por ele desempenhado.

Por outro lado, parte do judiciário e da doutrina não consente com a criação do obstáculo referente à limitação de 60 horas semanais, pois a atual Constituição Federal não estabeleceu tal exigência, de modo que a inobservância a este requisito criado pela AGU não seria suficiente para configurar a acumulação de cargos públicos como ilícita.

3.2.2 Da impossibilidade de imposição de limite às jornadas de trabalho

Essa corrente doutrinária e jurisprudencial interpreta o requisito da compatibilidade como sinônimo da não sobreposição de horários entre os cargos

públicos acumulados, bem como a suficiência de tempo para o deslocamento de um local de trabalho para o outro, permitindo a regular prestação do serviço público desempenhado. Ademais, compreendem que a imposição de limites à jornada de trabalho seria arbitrária e injurídica, pois não estaria amparada constitucionalmente. Portanto, bastaria que os horários fossem conciliáveis entre si, não tendo que impor limites de horários, da maneira como a AGU fixou em seu parecer 145/98.

Segundo Mazzuoli e Alves (2013, p. 46-52) a regra da compatibilidade de horários é conduzida pelo princípio da verdade real, isto é, incumbe a Administração Pública verificar caso a caso se os cargos acumulados pelo servidor estão sendo plenamente cumpridos. Os doutrinadores citam o caso de acumulação de cargos de professores, que detêm grande flexibilidade no desempenho das suas funções, pois nem sempre a jornada de trabalho ocorre efetivamente na instituição de ensino. Portanto, não poderia a Administração Pública utilizar-se de somatórias abstratas para restringir um direito assegurado pela Constituição ao servidor públicos, que cumpre eficientemente suas atividades. Acrescentam ainda sabiamente, que nos tempos modernos deve-se levar em conta a logística de transporte, bem como no avanço da tecnologia, que atualmente vem sendo utilizada por servidores que realizam o trabalho à distância, como é o caso, por exemplo, do “teletrabalho”, que já é utilizado pelo TCU, regulamentado pela portaria TCU nº 99, de 5 de abril de 2010.

Esse posicionamento ainda realiza severas críticas quanto ao modo de aplicabilidade das normas constitucionais pela corrente opositora. Para eles, é reconhecida a eficácia plena das normas constitucionais relativas à acumulação de cargos públicos, dada a sua aplicabilidade imediata. Logo, não seria permitido que a legislação infraconstitucional realizasse restrições que não estivessem previstas na atual Constituição Federal. Nesse sentido, seria inconstitucional a limitação da carga horária na acumulação de cargos públicos, pois não há qualquer menção dessa natureza no texto constitucional.

Alegam ainda, que a proibição de acumular se trata de norma restritiva de direito, logo, a sua interpretação não poderia ser realizada ampliativamente. Por essa perspectiva, Meirelles (2013, p. 110) também se posiciona ao interpretar as situações em que são vedadas acumulações não remuneradas, consoante já aludido no tópico 2.4 deste trabalho.

Por essa perspectiva, o Supremo Tribunal Federal já examinou a matéria negando provimento a Agravo Regimental interposto pela União contra decisão que conheceu a violação do art. 37, inciso XVI, alínea 'c', da Constituição Federal e 17, § 2º, do ADCT. Nas palavras do Relator Ministro Dias Toffoli:

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Servidor público. Acumulação de cargos. Compatibilidade de horários. Fixação de jornada por legislação infraconstitucional. Limitação da acumulação. Impossibilidade. Precedentes. 1. A jurisprudência da Corte é no sentido de que a Constituição Federal autoriza a acumulação remunerada de dois cargos públicos privativos de profissionais da saúde quando há compatibilidade de horários no exercício das funções e que **a existência de norma infraconstitucional que estipula limitação de jornada semanal não constitui óbice ao reconhecimento do direito à acumulação prevista no art. 37, inciso XVI, alínea c.** 2. **Agravo regimental não provido.** (Grifo nosso). (ARE 859484 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 12/05/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-118 DIVULG 18-06-2015 PUBLIC 19-06-2015)

No caso em tela, a servidora acumulava duas atividades de auxiliar de enfermagem sob o regime total de carga horária superior a 60 horas. Entretanto, o Supremo Tribunal Federal, investido na função de Guardião da Constituição, compreendeu que a legislação infraconstitucional que fixa o máximo de 60 horas não afasta o direito concedido à servidora, que preenchia todos os demais requisitos indispensáveis a legalidade do exercício cumulativos dos cargos.

Em suma, esse posicionamento doutrinário e jurisprudencial compreende a necessidade da compatibilidade de horários ser analisada caso a caso, não sendo possível, portanto, fixar um teto objetivo de máximo de horas. Ademais, a limitação da carga horária seria uma afronta total a Constituição Federal, dada a ausência de previsibilidade do assunto em seu texto.

3.3 A NÃO UNIFORMIZAÇÃO DE ENTENDIMENTOS JURISPRUDENCIAIS SOBRE A JORNADA DE TRABALHO NAS ACUMULAÇÕES DE CARGOS PÚBLICOS REMUNERADOS E OS REFLEXOS NA SEGURANÇA JURÍDICA.

A incerteza do alcance do sentido da expressão “compatibilidade de horários” geram controvérsias de entendimentos jurisprudenciais e grande reincidência de decisões desuniformes prolatadas pelos tribunais, motivando o surgimento de um quadro de instabilidade na justiça brasileira ante as incertezas dos

interessados em saber se a sua situação estará sujeita a contestações administrativas e judiciais.

O Superior Tribunal de Justiça, responsável pela harmonização da interpretação nacional de lei federal, bem como o Supremo Tribunal Federal, que zela pela correta interpretação e aplicação da Constituição Federal, representam claramente a oposição de entendimentos fixados acerca do verdadeiro alcance da norma constitucional e do sentido da lei federal 8.112, art. 118, § 2º, que estabelecem o requisito da compatibilidade de horários como condição indispensável à acumulação de cargos públicos, conforme já reportado.

Ademais, nos Tribunais Regionais Federais é comum a imprevisibilidade das decisões judiciais prolatadas acerca do assunto. Por vezes, as ocorrências de decisões desuniformes acontecem dentro do mesmo Tribunal, como ocorre no TRF-2ª região, entre a 6ª e 8ª turma. Em remessa necessária nº 2014.51.01.101982-4, decidiu a 8ª turma especializada que na análise do caso haveria compatibilidade de horários no exercício dos cargos em questão, na medida em que a jornada de trabalho da parte impetrante não ultrapassava o limite de 60 horas semanais, portanto, as horas somadas foram consideradas razoáveis para que não ocorresse o comprometimento da qualidade de serviço prestado. Em sentido contrário, a 6ª turma vem se posicionando sobre o assunto.

Em agravo de instrumento nº 2015.00.00.012948-9, foi ponderada acerca da inexistência de qualquer norma que discipline a jornada máxima de trabalho, de modo que a exigência do limite de 60 horas semanais carece de base legal. Ademais, incumbiria à Administração Pública, além de ressaltar a possibilidade de aferição em concreto da compatibilidade de horários, apurar eventual falta funcional concreta no que tange aos deveres inerentes aos cargos acumulados.

No âmbito do controle externo também é frequente a reincidência da falta de uniformização de entendimentos. O Tribunal de Contas do Estado de Rondônia se posicionou de modo diverso das correntes já sustentadas. Por meio do parecer nº 21/2005, consolidou-se nesse tribunal o limite máximo de 65 horas semanais de jornada para acumulação de cargos de professor e demais casos autorizados, com exceção dos profissionais da saúde, que com o novo entendimento proferido no parecer prévio Nº 01/2011, permite a acumulação de cargos com jornada de trabalho que perfaça o total de 80 (oitenta) horas semanais, desde que prestadas pelo menos parcialmente sob o regime de plantão.

Por outro lado, o Tribunal de Contas da União sinalizou mudança de entendimento através do Acórdão 1.338/2011-Plenário, passando a compreender que a questão da incompatibilidade de horários deve sempre ser analisada caso a caso, sem impor limites à jornada de trabalho. Portanto, consoante esse Egrégio Tribunal de Contas, para ser considerada legal a situação, basta a comprovação de compatibilidade de horários.

Neste contexto, os múltiplos significados atribuídos ao requisito da compatibilidade de horários estimula a imprevisibilidade das decisões, ocasionando reflexos diretos na segurança jurídica no cenário da justiça brasileira, fragilizando a confiabilidade da sociedade nas ações do Estado. Partindo dessa premissa, se posiciona Kelsen (1999, p. 251) ao associar a segurança jurídica com a interpretação da norma, afirmando que o maior número de significados atribuídos a esta, influencia negativamente no seu grau de segurança. Portanto, a norma atingida por um só significado teria por consequência uma segurança jurídica concreta.

A segurança jurídica considerada como princípio basilar do Estado de Direito, garante a previsibilidade dos efeitos jurídicos advindos dos atos legislativos administrativos e jurídicos. Por essa perspectiva, acrescenta Tavares (2012, p. 765) ao mencionar os elementos que compõe a segurança jurídica, quais sejam:

- i) Da necessidade de certeza, de conhecimento do Direito vigente, e de acesso ao conteúdo desse Direito;
- ii) A calculabilidade, quer dizer, a possibilidade de conhecer, de antemão, as consequências pelas atividades e pelos atos adotados;
- iii) A estabilidade da ordem jurídica.

Logo, a segurança almejada pela sociedade fundamenta-se na solidez jurídica, de modo a existir uma certeza de que o direito será observado corretamente pelos indivíduos que compõem uma relação jurídica, bem como pelo Estado; além de estabelecer o conhecimento antecipado dos efeitos jurídicos dos atos normativos.

Portanto, tais preceitos não são alcançados quando se discute o cumprimento do requisito da “compatibilidade de horários”, intensificando a insegurança jurídica por meio da ausência de previsibilidade das decisões judiciais. O indivíduo que adquire o seu direito à acumulação de cargos públicos, sob a condicionante da compatibilidade de horários entre as atividades desempenhadas, fica à sorte dos julgadores quanto ao alcance desse direito, motivando o descrédito nas instituições estatais. Logo, além da violação ao princípio da segurança jurídica,

a imprevisibilidade das decisões em todos os âmbitos afeta inclusive o princípio da confiança, que condiz com as expectativas de direito fomentadas pela Administração Pública.

Uma jurisprudência não direcionada em um só sentido para determinado assunto, também atinge diretamente o princípio constitucional da igualdade, ao deixar de dar soluções isonômicas para as situações idênticas ou parecidas, podendo prejudicar o alcance de direitos presumidamente legítimos. Por essa perspectiva, Wambier (2009, p. 4 / p. 11) menciona que a previsibilidade está condicionada a estabilidade, uniformidade e solidez, de modo que, naturalmente traz efetividade à manutenção do princípio da igualdade. Portanto, segundo os apontamentos da doutrinadora, a efetivação e a preservação do princípio da igualdade requerem que “haja uma mesma pauta de conduta para todos os jurisdicionados”. Logo, o princípio da segurança jurídica exige que a norma tenha a mesma validade para todos, a fim de que seja estabelecida a igualdade entre os indivíduos.

A imprevisibilidade de julgados em casos semelhantes no judiciário, para Nunes (2010, s.p.) é resultado da pluralidade de órgãos da jurisdição dotados da mesma competência que detêm aptidão de “produzir uma norma jurídica individual, regular um dado caso concreto, sem preocupar-se com eventual norma de mesma natureza que tenha sido produzida por qualquer outro agente do Estado de mesma categoria”. Compreende-se que é por esse raciocínio que ocorrem os múltiplos entendimentos acerca de uma determinada matéria.

Marinoni (2010, p. 97-98) atribui a falta de harmonia entre os entendimentos firmados, em razão da ausência de respeito dos tribunais estaduais e federais pelos precedentes firmados pelos tribunais superiores. Desse modo, tanto Nunes, quanto Marinoni compreendem que a maneira ilimitada pela qual os juízes e demais autoridades de todas as esferas vem se portando ao se posicionarem com ampla liberdade, guiando-se pela convicção interior, enseja a manifestação de variadas diversas pautas de condutas diversas para os jurisdicionados.

À vista disso, não restam dúvidas acerca da necessidade de se consagrar a segurança jurídica quando o assunto é o requisito da “compatibilidade de horários”. A sociedade demanda pela confiabilidade e estabilidade das decisões incoerentes prolatadas pelo judiciário, administrativo e legislativo, acerca da matéria. Isto posto,

é imprescindível a uniformização de entendimentos quanto ao alcance de sentido, de modo a findar as discussões e instabilidade do cenário jurídico brasileiro.

3.4 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA FRENTE A NÃO UNIFORMIZAÇÃO JURISPRUDENCIAL

São inquestionáveis os impactos ocasionados pela não uniformização de entendimentos que tratam sobre o limite da jornada de trabalho do servidor público na acumulação de cargos. O quadro da instabilidade jurídica se instalou, atingindo a ideia de proteção, garantia e confiança depositadas na figura do Estado. Portanto, os anseios sociais se direcionam para a isonomia das decisões sobre a mesma matéria, objetivando a extinção de tais distorções.

Além dos impactos ocasionados na segurança jurídica, discutem-se também aqueles que influenciam o princípio da eficiência do serviço público quando na análise do alcance do requisito da “compatibilidade de horários”. Todas as decisões proferidas pelos tribunais brasileiros sobre a matéria se utilizam do argumento principal do respeito à integralidade e efetivação do princípio da eficiência. Por um lado, compreende-se a necessidade da uniformização jurisprudencial para se evitar a ocorrência de improbidade administrativa, influenciada pelos entendimentos que permitem uma excessiva carga horária. Sob outra perspectiva, não se dispensa a uniformidade de decisões, entretanto, o entendimento deve se alicerçar no sentido da análise particular de cada caso, o que não afligiria o princípio da eficiência.

Consoante o posicionamento firmado a favor da limitação da carga horária na acumulação, a segurança jurídica refletiria na proteção do princípio da eficiência, tendo em vista que a disparidade de decisões abre margem para a ocorrência de improbidade administrativa, pois a ausência de precisão do limite máximo das jornadas resultaria em entendimentos que permitem que o servidor assumira excessiva carga horária, podendo ocasionar a prestação insatisfatória de serviços, bem como o dano ao erário.

A improbidade administrativa, previstas para as situações de acumulação que não preenchem adequadamente os requisitos indispensáveis, somente se configurará ante a comprovação da ausência de boa-fé e da não prestação de serviços. Ademais, é necessária a comprovação dos elementos constitutivos do ato

de improbidade, quais sejam: o sujeito passivo deverá se enquadrar no art. 1º da Lei nº 8.429; o polo ativo deverá ser agente público, a presença de elemento subjetivo de dolo ou de culpa; por fim, a ocorrência de ato danoso previsto na lei que acarrete o enriquecimento ilícito para o sujeito ativo, ou/e dano ao erário, ou/e afronta aos princípios da Administração pública.

Por essa perspectiva, a ausência de limitações nas jornadas de trabalho do servidor na acumulação de cargos públicos, permitiria uma sobrecarga no desempenho das atividades, o que presumiria uma prestação insatisfatória dos serviços; portanto haveria uma infringência ao princípio da eficiência, enquadrando-se na previsão legal do art. 11 da Lei nº 8.429/92. Ademais, a excessiva carga horária propiciaria a colisão de horários entre os cargos acumulados, suscitando o enriquecimento ilícito (art.9º da Lei nº 8.429/92), o que por consequência causaria dano ao erário público, em virtude do recebimento indevido da remuneração pelo serviço não executado. A sexta turma do TRF da 2ª região se pronunciou acerca da ilegalidade da acumulação de cargos constituída de excessiva carga horária:

REGIME ESTATUTÁRIO. ACUMULAÇÃO DE CARGOS. PROFISSIONAL DA SAÚDE. NUTRICIONISTA. COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS NÃO COMPROVADA. **Inviável cumular cargos públicos cujos horários, sabidamente, não serão cumpridos, e cancelar tal tese é homenagear o fingimento e a improbidade.** Embora seja possível exercer dois cargos próprios de profissionais de saúde - art. 37, inciso XVI, alínea “c”, da Lei Maior - isto se submete à compatibilidade de horário. O exercício de 72,5 horas semanais mostra, em si, a impossibilidade de fazer compatíveis os horários, além de ferir tratados e regime máximo de horas (que deve ser garantido a todos). A leniência com o trato da questão se reflete de modo crônico nas notícias sobre faltas em hospitais públicos, e é impossível desconhecer que, com intervalos obrigatórios, refeição e deslocamento de um para o outro local, na prática, tudo redunde em atividade não exercida, dano à saúde da impetrante e risco para a eficiência do serviço e saúde da população. Apelação desprovida. (Grifo nosso).
(TRF-2 - AC: 201251011017041, Relator: Desembargador Federal GUILHERME COUTO, Data de Julgamento: 08/07/2013, SEXTA TURMA ESPECIALIZADA, Data de Publicação: 24/07/2013).

Consoante o voto do relator, a carga horária assumida pela servidora perfazia-se em um montante que possivelmente não poderia ser cumprida, o que induziria à ocorrência da improbidade administrativa. Ademais, a higidez física e mental da servidora estaria comprometida, ocasionando reflexos na prestação eficiente do serviço público.

Posicionamento diverso, porém que compartilha da necessidade de uniformização das decisões para assegurar a estabilidade jurídica, compreende que

o princípio da eficiência do serviço público poderá ser respeitado independentemente de limite de carga horária na acumulação dos cargos, o que ensejaria necessariamente na análise singular de cada caso. Portanto, na situação supramencionada, não restaria demonstrada a colisão de horas entre as atividades acumuladas, dada a impossibilidade de se concluir pela interpretação fria de que o regime máximo de horas acarretaria inquestionavelmente na ineficiência do serviço prestado.

Ademais, para essa corrente, o controle da eficiência deverá ser realizado pela própria Administração diante da análise particular, de modo a verificar se haverá a prestação efetiva do serviço público. Nesse sentido, leciona Mazzuoli e Alves (2013, p. 46) ao ponderar que não incumbe ao servidor público o ônus da prova da incompatibilidade de horários, mas sim à Administração Pública regida pelo princípio da verdade real. Nesse sentido, se posiciona o Tribunal Regional Federal 2ª região:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO - MANDADO DE SEGURANÇA - ACUMULAÇÃO DE DOIS CARGOS PÚBLICOS PRIVATIVOS DE PROFISSIONAIS DA ÁREA DE SAÚDE - ART. 37, XVI, C, DA CF/88 E ART. 118, § 2º, DA LEI Nº 8.112/90 - REQUISITO - COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS I - Tanto a Constituição Federal, em seu art. 37, XVI, c, como a Lei nº 8.112/90, em seu art. 118, § 2º, condicionam a acumulação de dois cargos privativos de profissionais de saúde à compatibilidade de horários, não fazendo qualquer referência à carga horária total. II - **Desde que comprovada a compatibilidade de horários, como, de fato, ocorreu no caso em análise, não há sequer que se falar em redução da carga horária em um dos cargos para adequação ao limite de 60 horas semanais.** Entendimento contrário implicaria, sem amparo legal, criar requisito adicional para a acumulação de cargos. Precedentes do STF. III - Conforme consignado no MS nº 15.415/DF (STJ - 1ª Seção - Rel. Min. Humberto Martins - julgado em 13/04/2011 - DJe de 04/05/2011), "**cumprir à Administração Pública comprovar a existência de incompatibilidade de horários em cada caso específico, não bastando tão somente cotejar o somatório de horas, com o padrão derivado de um parecer ou, mesmo de um Decreto**". IV - A procedência do pedido também se justifica pelo fato de a cumulação ocorrer desde o ano de 2005, não existindo notícia de que a parte autora tenha sido submetida a procedimento disciplinar por ter deixado de cumprir suas obrigações, o que, inclusive, vai de encontro à alegação de violação aos princípios da eficiência e da razoabilidade. V - Remessa necessária e recurso não provido. (grifo nosso). (TRF-2 00177332420114025101 0017733-24.2011.4.02.5101, Relator: SERGIO SCHWARTZ, Data de Julgamento: 10/03/2016, 7ª TURMA ESPECIALIZADA).

Portanto, é estabelecida a ideia da não generalização de todas as situações que ultrapassam o limite criado pela jurisprudência brasileira, tendo em vista que a mera presunção não corresponderia a verdade dos fatos.

O emprego de tal posicionamento não ignora as ocorrências de improbidade administrativa. Pelo contrário, as situações em que restar-se configurada, seja com a ocorrência de dano ao erário, com o enriquecimento ilícito, com a infringência dos princípios constitucionais; o servidor estaria sujeito às penalidades pertinentes. Por essa perspectiva, o que não se recomenda é a generalização de que todas as situações em que a carga horária assumida pelo servidor, que ultrapassasse o limite fixado pelo intérprete da lei, fosse utilizada como parâmetro para concluir pela ineficiência das atividades prestadas e pela facilidade de improbidade dos atos.

Portanto, não seria razoável admitir o estabelecimento de critério objetivo de limite de horas semanais, mostrando-se incoerente presumir que a realização de jornada de trabalho superior a um determinado número de horas semanais comprometeria a eficiência do serviço a ser prestado. Deste modo, compartilha-se do entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal, que deu interpretação ao dispositivo constitucional art. 37, XVI, no sentido de que fixar um máximo de horas permitidas restringiria o direito que a Constituição expressamente assegura ao servidor. Logo, a incompatibilidade somente se configuraria ante a sobreposição de horários de trabalho do servidor, bem como, a ausência de tempo hábil para que o servidor se desloque de um local de trabalho para o outro.

Ademais, considerando o caráter excepcional da norma que permite a acumulação de cargos públicos, compreende-se que a sua interpretação seja restritiva, consoante leciona Sampaio Júnior (2003, p. 296). Ainda, as normas constitucionais referentes à acumulação de cargos teriam eficácia plena, pois a CFRB/88 não autoriza expressamente que seu conteúdo relativo ao tema seja restringido por lei (eficácia contida), além de não condicionar a produção plena dos seus efeitos através de lei ordinária (eficácia limitada). Logo, considerando a eficácia plena da norma permissiva de acumulação de cargos públicos, a sua aplicabilidade é imediata na ordem jurídica, o que impede que outras normas de natureza infraconstitucionais, no caso o parecer GQ-145 da Advocacia-Geral da União, restrinjam seu conteúdo legal.

3.5 DA UTILIZAÇÃO DOS PRECEDENTES JUDICIAIS COMO INSTRUMENTOS DE UNIFORMIZAÇÃO JURISPRUDENCIAL

Tradicionalmente o sistema jurídico brasileiro se utiliza do sistema do *civil law*, de raiz romano-germânica, no qual compreende-se que a segurança jurídica se efetiva pela lei, pois todas as respostas estão previstas nos Códigos, de modo que a atuação do juiz se encontra limitada a eles. Entretanto, com a vigência do novo Código de Processo Civil, o cenário brasileiro vem sinalizando mudanças para a utilização do sistema do *comum law*. Segundo esse sistema, a segurança jurídica se efetivaria por meio do respeito aos precedentes judiciais, garantindo a harmonia entre as decisões e a celeridade processual. Logo, a atuação do juiz se limitaria aos precedentes firmados pelos tribunais superiores.

Vestígios do sistema do *comum law* estão implantados no sistema jurídico brasileiro muito antes do projeto do NCPC. A emenda constitucional nº 045/2004 inseriu no ordenamento jurídico as súmulas vinculantes, que traduzem o posicionamento consagrado do Supremo Tribunal Federal em situações similares, impondo a sua observação aos tribunais brasileiros, a fim de pacificar determinados assuntos em âmbito nacional.

O Código de Processo Civil em vigência apostou na uniformização e estabilidade da jurisprudência brasileira por meio da valorização dos precedentes. Estabeleceu expressamente o art. 926 que “os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente”. Logo, as divergências internas sobre questões idênticas deverão ser neutralizadas para a manutenção da uniformidade. Determina ainda, em seu art. 927 a obrigatoriedade dos juízes e tribunais inferiores em observar em suas decisões os enunciados de súmulas vinculantes (inciso II), os acórdãos de resolução de demandas repetitivas e em julgado de recurso extraordinário e especial (III), vinculando a jurisprudência dos tribunais superiores às decisões de caráter repetitivo.

A imposição da observação dos precedentes também se encontra prevista no art. 489 do NCPC, § 1º, que considera ausente a fundamentação de qualquer decisão que “deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento”.

Portanto, essa nova definição clara de respeito aos precedentes de caráter repetitivo dos Tribunais superiores vinculam os demais tribunais no processo civil, com vistas a salvaguardar a harmonia jurisprudencial.

Nesse sentido, considerando que o sistema *civil law* não logrou êxito no alcance da segurança jurídica com a tentativa de normatizar todas as situações passíveis de questionamento, mostrando-se insuficientes de garantir aos jurisdicionadas a estabilidade e segurança jurídica na aplicação das normas relativas à acumulação de cargos públicos, enxerga-se uma saída na utilização dos precedentes judiciais, conforme já vem sendo adotado pelo sistema jurídico brasileiro no processo civil, para a efetivação dos princípios constitucionais da igualdade e segurança jurídica das decisões.

Portanto, a grande quantidade de conceitos indeterminados previstos na legislação vigente no Brasil, carece da imposição de regramento que vincule as instâncias inferiores aos entendimentos consolidados pelos tribunais superiores. Feito isso, a estabilidade estará privilegiada, assegurando a igualdade de tratamento aos litigantes em idêntica situação, ensejando ainda, a celeridade processual ao poupar os juízes da tarefa de reexaminar matérias já discutidas anteriormente pelas instâncias superiores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto na presente monografia nota-se a fragilidade da segurança jurídica no sistema jurídico brasileiro, ocasionada pela não uniformização de entendimentos que tratam sobre o limite da jornada de trabalho do servidor público na acumulação de cargos. O quadro da instabilidade jurídica se instalou, atingindo a ideia de proteção, garantia e confiança depositadas na figura do Estado.

Portanto, no transcorrer desta pesquisa mostrou-se ser imprescindível a harmonia de entendimentos sobre a matéria, tendo como direcionamento a compreensão da desnecessidade de fixação de limite na jornada de trabalho na acumulação de cargos públicos, ante a demonstração do respeito ao princípio da eficiência do serviço público independentemente da fixação de critérios objetivos.

Nesse sentido, compreende-se não ser razoável admitir a somatória abstrata de horas, pois é incoerente presumir que a realização de jornada de trabalho superior a um determinado número de horas semanais comprometeria a eficiência do serviço a ser prestado. Logo, a incompatibilidade somente se configuraria ante a sobreposição de horários de trabalho do servidor, bem como, a ausência de tempo hábil para que o servidor se desloque de um local de trabalho para o outro.

Ademais, por se tratar de norma de eficácia plena e de caráter excepcional, o dispositivo constitucional art. 37, inciso XVI não pode ser interpretado ampliativamente, bem como independe de complemento por outras normas de natureza infraconstitucional. Portanto, estabelecer limites na somatória da carga horária da acumulação de cargos públicos, afronta claramente o texto da Constituição, em razão da imprevisibilidade da matéria em seu corpo.

Considerando que a mera interpretação do julgador não se mostra suficiente para garantir aos jurisdicionados a estabilidade e segurança jurídica na aplicação das normas relativas à acumulação de cargos públicos, enxerga-se uma solução na utilização dos precedentes judiciais, conforme já vem sendo adotado pelo sistema

jurídico brasileiro no processo civil. Desse modo, todos os tribunais de instâncias inferiores estariam submetidos à observação obrigatória das decisões de matérias repetitivas dos Tribunais Superiores. Nesse caso, o entendimento eleito seria àquele proferido pelo Supremo Tribunal Federal, respeitando o direito do servidor público ao direito da acumulação de cargos públicos, somado ao princípio da eficiência. À vista disso, a estabilidade, a isonomia, bem como a celeridade processual, estariam asseguradas.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 8. ed. São Paulo: Malheiros editores, 2007.

_____. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros editores, 2004.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Nota nº 114/2010**. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwixz4aFu8jNAhUBlpAKHV_LDkcQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.agu.gov.br%2Fpage%2Fdownload%2Findex%2Fid%2F21027696&usg=AFQjCNG95Z_gYFtAvB5cmZQ_V_k37OuVeQ&sig2=Tdx1G35Y0JdfdIlZ6bjSkQ&bvm=bv.125596728,d.Y2l>. Acesso em: 01 jun. 2016.

_____. Advocacia-Geral da União. **Parecer nº GQ – 145**. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/8324>>. Acesso em: 01 nov.2015.

_____. Conselho nacional de justiça. **Resolução nº 34 de 2007**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=198>>. Acesso em: 01 maio 2016.

_____. Império do Brasil. **Decreto de 18 de junho de 1822**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret_sn/anterioresa1824/decreto-38944-18-junho-1822-568272-publicacaooriginal-91654-pe.html> Acesso em: 17 maio 2016.

_____. Presidência da República. **Código de processo civil lei n. 13.105 de 2015**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 01 jun. 2016.

_____. Presidência da República. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 03 abr. 2016.

_____. Presidência da República. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34>. Acesso em: 03 abr. 2016.

_____. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1946**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm >. Acesso em: 03 abr. 2016.

_____. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 03 abr. 2016.

_____. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 03 abr. 2016.

_____. Presidência da República. **Decreto lei n.200 de 25 de fevereiro de 1967**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm >. Acesso em: 10 abr. 2016.

_____. Presidência da República. **Emenda complementar n.19/98**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 03 maio 2016.

_____. Presidência da República. **Lei 8.078 de 11 de setembro de 1990**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm>. Acesso em: 01 abr. 2016.

_____. Presidência da República. **Lei 8.112 de 11 de dezembro de 1990**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm >. Acesso em: 10 abr. 2016.

_____. Presidência da República. **Lei 8.429/92 de 02 de junho de 1992**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 10 abr. 2016.

_____. Presidência da República. **Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 01 abr. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo de instrumento nº 776312/RJ**. Relatora Ministra Carmen Lúcia, Diário da Justiça 15-06-2012. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21918718/agravo-de-instrumento-ai-776312-rj-stf>>. Acesso em: 22 abr. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo nº 859.484 /RJ**. Relator Ministro DIAS TOFFOLI. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8713873>>. Acesso em: 22 abr. 2016.

_____. Supremo Tribunal de Justiça. **AgRg nos EDcl nos EDcl no AREsp 744887/SC**. Disponível em:

<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201501711564&dt_publicacao=23/05/2016>. Acesso em: 03 jun. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.338/2011- Plenário**. Disponível em:<<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight>>. Acesso em: 15 maio 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. **Monitoramento TC 026.264/2011-0**.

Disponível em: <

<http://tcu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/315617426/2626420110/inteiro-teor-315617531>> Acesso em: 29 maio 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. **Súmula nº 246**. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Sumulas.faces>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

_____. Tribunal Regional Federal da 1ª região. **Apelação cível nº 4001 PI**

0004001-86.2003.4.01.4000. Disponível em: < [http://trf-](http://trf-1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20774046/apelacao-civel-ac-4001-pi-0004001-8620034014000-trf1)

[1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20774046/apelacao-civel-ac-4001-pi-0004001-8620034014000-trf1](http://trf-1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20774046/apelacao-civel-ac-4001-pi-0004001-8620034014000-trf1)>. Acesso em: 25 abr. 2016.

_____. Tribunal Regional Federal da 2ª região. **Apelação cível/ Reexame**

necessário, processo nº 2011.51.01.017733-0. Disponível em: <[http://trf-](http://trf-2.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/322113721/177332420114025101-0017733-2420114025101)

[2.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/322113721/177332420114025101-0017733-2420114025101](http://trf-2.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/322113721/177332420114025101-0017733-2420114025101)>. Acesso em: 05 maio 2016.

_____. Tribunal Regional Federal da 2ª região. **Apelação cível nº 578263**.

Disponível em: <<http://trf-2.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24807282/ac-apelacao-civel-ac-201251011017041-trf2>>. Acesso em: 05 maio 2016.

_____. Tribunal Regional Federal da 2ª região. **Apelação cível/ Reexame**

necessário, processo nº 2014.510.110.198-24. Disponível em:

<[http://www10.trf2.jus.br/consultas?site=v2_jurisprudencia&client=v2_index&proxystylesheet=v2_index&filter=0&getfields=*&entqr=3&lr=lang_pt&ie=UTF-8&oe=UTF-8&output=xml_no_dtd&requiredfields=\(-sin_proces_sigilo_judici:s\).\(-sin_sigilo_judici:s\)&sort=date:D:S:d1&adv=1&content=body&base=JP-TRF&ulang=&access=p&entqrm=0&entsp=a&wc=200&wc_mc=0&ud=1&q=8%C2%AA+turma:+remessa+necess%C3%A1ria+n%C2%BA+2014.51.01.101982-4+inmeta:DescOrgaoJulgador%3D8%C2%AA%2520TURMA%2520ESPECIALIZADA&dnavs=inmeta:DescOrgaoJulgador%3D8%C2%AA%2520TURMA%2520ESPECIALIZADA](http://www10.trf2.jus.br/consultas?site=v2_jurisprudencia&client=v2_index&proxystylesheet=v2_index&filter=0&getfields=*&entqr=3&lr=lang_pt&ie=UTF-8&oe=UTF-8&output=xml_no_dtd&requiredfields=(-sin_proces_sigilo_judici:s).(-sin_sigilo_judici:s)&sort=date:D:S:d1&adv=1&content=body&base=JP-TRF&ulang=&access=p&entqrm=0&entsp=a&wc=200&wc_mc=0&ud=1&q=8%C2%AA+turma:+remessa+necess%C3%A1ria+n%C2%BA+2014.51.01.101982-4+inmeta:DescOrgaoJulgador%3D8%C2%AA%2520TURMA%2520ESPECIALIZADA&dnavs=inmeta:DescOrgaoJulgador%3D8%C2%AA%2520TURMA%2520ESPECIALIZADA)>. Acesso em: 05 maio 2016.

_____. Tribunal Regional Federal da 2ª região. **Agravo de instrumento nº**

2015.00.00.012948-9. Disponível em: <

[http://www10.trf2.jus.br/consultas?q=+agravo+de+instrumento+n%C2%BA+2015.00.00.012948-](http://www10.trf2.jus.br/consultas?q=+agravo+de+instrumento+n%C2%BA+2015.00.00.012948-9&adv=1&site=v2_jurisprudencia&client=v2_index&proxystylesheet=v2_index&lr=lang_pt&oe=UTF-8&ie=UTF-8&sort=date%3AD%3AS%3Ad1&base=JP-TRF)

[9&adv=1&site=v2_jurisprudencia&client=v2_index&proxystylesheet=v2_index&lr=lang_pt&oe=UTF-8&ie=UTF-8&sort=date%3AD%3AS%3Ad1&base=JP-TRF](http://www10.trf2.jus.br/consultas?q=+agravo+de+instrumento+n%C2%BA+2015.00.00.012948-9&adv=1&site=v2_jurisprudencia&client=v2_index&proxystylesheet=v2_index&lr=lang_pt&oe=UTF-8&ie=UTF-8&sort=date%3AD%3AS%3Ad1&base=JP-TRF)>. Acesso em: 05 maio 2016.

CASTRO, Araújo. **A constituição de 1937**. Brasília: Conselho editorial, 2003.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros editores, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 6. ed. Niterói: Impetus, 2012.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Precedentes obrigatórios**. São Paulo: Revista dos tribunais, 2010.

MAZZUOLI, Valerio; ALVES, Waldir. **Acumulação de cargos públicos: Uma questão de aplicação da constituição**. São Paulo: Revista dos tribunais, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

_____. **Direito administrativo brasileiro**. 40. Ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros editores, 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

NUNES, Jorge Amaury Maia. **Segurança jurídica e súmula vinculante**. São Paulo: Saraiva, 2010.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Princípios do Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Método, 2013.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Servidores Públicos**. 3 ed. São Paulo: Malheiros editores, 2015.

RONDÔNIA, Tribunal de contas do Estado de Rondônia. **Instrução Normativa nº 26/TCE-RO-2010**. Disponível em:

<<http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/InstNorm-26-2010.pdf>> Acesso em: 30 abr. 2016.

_____. Tribunal de Contas do Estado de. **Parecer prévio nº 01/2011**. Disponível em:
<http://gsa.tce.ro.gov.br/search?q=cache:OGKIhaSOZ_gJ:10.83.0.211:6677/doc/144052+3305/96-&ie=utf-8&lr=lang_pt&site=bancoPostgres&client=tce_index_processual&proxystylesheet=tce_index_processual&access=p&oe=UTF-8&client=tce_index_processual&proxystylesheet=tce_index_processual>. Acesso em: 02 dez. 2015.

_____. Tribunal de Contas do Estado de. **Parecer prévio nº 21/2005**. Disponível em: < <http://www.tce.ro.gov.br/index.php/jurisprudencia/>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

SANTA CATARINA, Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Apelação cível 327128 SC 2004.032712-8**. Relator: Vanderlei Romer. Disponível em: < <http://tj-sc.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/5332734/apelacao-civel-ac-327128-sc-2004032712-8/inteiro-teor-11673984>>. Acesso em: 25 abr. 2016.

SANTOS, Avalcir Corrêa dos. **Princípio da eficiência da Administração Pública**. São Paulo: LTR, 2003.

TAVARES, André Ramos. **Direito de curso constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. **Estabilidade e adaptabilidade como objetivos do direito: civil law e common law**. São Paulo: Revista de Processo vol.172, 2009.

OBRAS CONSULTADAS

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. **Escrevendo um romance por meio dos precedentes judiciais: uma possibilidade de segurança jurídica para a jurisdição constitucional brasileira.** Disponível em: <<http://docplayer.com.br/9312919-Escrevendo-um-romance-por-meio-dos-precedentes-judiciais-uma-possibilidade-de-seguranca-juridica-para-a-jurisdicao-constitucional-brasileira.html>>. Acesso em: 02 jun. 2016.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Hermenêutica e interpretação constitucional.** 3. ed. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2012.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional.** 6. ed. Coimbra: Almedina Coimbra, 1993.

CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Curso de direito administrativo.** 11. ed. Bahia: juspodium, 2012.

FURASTÉ, Pedro Augusto. **Normas técnicas para o trabalho científico:** explicação das normas da ABNT. 16. ed. Porto Alegre: Dáctilo Plus, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo.** 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira Mendes; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional.** 8. ed. São Paulo: Saraiva.

MINAS GERAIS, Tribunal de contas do estado de Minas Gerais. **Consulta nº 796.542.** Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/680.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2016.